DIE SCHULDEN

DES

DEUTSCHEN REICHES

IN RECHTLICHER BEZIEHUNG.

INAUGURAL-DISSERTATION

VERFASST UND DER

HOHEN RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT
DER KÖNIGL. BAYER. JULIUS-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT WÜRZBURG

ZUR ERLANGUNG DER

RECHTS- UND DER STAATSWISSENSCHAFTLICHEN DOKTORWÜRDE

VORGELEGT VON

OSKAR KAYSER
KÖLN.

ACAD.
LUDD.BAT.
BIBL.

STUTTGART.
DRUCK DER UNION DEUTSCHE VERLAGSGESELLSCHAFT.
1902.

SEINEN ELTERN UND SEINEM BRUDER

IN LIEBE

GEWIDMET

VOM VERFASSER.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549805_0074

Inhalt.

Seite

A. Einleitung 6

1. Allgemeines und systematische Stellung des Staatsschuldenwesens 6
2. Abgrenzung des öffentlichrechtlichen Gebietes vom privatrechtlichen im Staatsschuldenwesen 7
3. Unterscheidung zwischen Finanz- und Verwaltungsschulden im allgemeinen 7

B. Geschichtliche Entwicklung und geltendes Recht des Schuldenwesens in Preussen und Bayern unter Berücksichtigung anderer deutscher Bundesstaaten 9

I. Preussen.

1. Geschichtliche Entwicklung des Schuldenwesens 9
2. Geltendes Recht des Schuldenwesens 13

II. Bayern.

1. Geschichtliche Entwicklung des Schuldenwesens 16
2. Geltendes Recht des Schuldenwesens 17

C. Das Recht des Schuldenwesens im Deutschen Reiche 19

1. Geschichtliche Entwicklung des Schuldenwesens 19
2. Geltendes Recht des Schuldenwesens 20
   a) Allgemeines 20
   b) Schatzanweisungen 21
   c) Reichskassenscheine 25
   d) Eigentliche Anleihen 27
      aa) Allgemeines 27
      bb) Die verfassungsrechtlichen Grundsätze 30
      cc) Die privatrechtlichen Grundsätze 33
      dd) Die verwaltungsrechtlichen Grundsätze 40
   e) Reichsgarantien 42

A. Einleitung.

1. Allgemeines und systematische Stellung des Staatsschuldenwesens.

Jeder Staat bedarf zur Erreichung seiner Zwecke und zur Deckung der hierzu erforderlichen Ausgaben materielle Mittel, welche nach dem Uebergang der mittelalterlichen Natural- in die moderne Geldwirtschaft vornehmlich in Geldmitteln bestehen. Die auf die Beschaffung, Verwaltung und Verwendung dieser Mittel gerichtete Thätigkeit des Staates wird Finanzverwaltung genannt. Die systematische Entwicklung der wirtschaftlichen Regeln, welche sich auf das Finanzwesen: die Führung des Staatshaushaltes, die Besorgung der Staatseinnahmen und -ausgaben etc. beziehen, bilden den Inhalt der Finanzwissenschaft; soweit es sich aber um die Rechtsregeln handelt, die die Ausübung der Staatsgewalt auf dem Gebiete des Finanzwesens begrenzen, sind sie Gegenstand des Staatsrechts im weiteren Sinne, und zwar sowohl des Verfassungsrechts (des Staatsrechts im engeren Sinne) als auch des Verwaltungsrechts.

Unter das Recht des Finanzwesens fallen ausser dem Budgetrecht, den Regeln über die Staatsausgaben bezw. -einnahmen und der Verwaltung des Staatsvermögens auch die Rechtsnormen über die Verwaltung der Staatsschulden. Letztere bilden als Passiva den Gegensatz zum aktiven Staatsvermögen und werden daher gewöhnlich bei der Erörterung des Finanzwesens im Anschluss an das Staatsvermögen behandelt [1]).

Während die Einnahmen aus dem privatwirtschaftlichen Erwerb des Staates (aus Domänen, Bergwerken etc.) und die staatswirtschaftlichen Einnahmen (aus Gebühren, direkten und indirekten Steuern) die ordentlichen Staats-

---

[1]) Im gleichen Zusammenhang sind die Staatsschulden erörtert worden von Adolf Arndt in seinem Staatsrecht des Deutschen Reiches, Max v. Seydel in seinem Bayrischen Staatsrecht, A. Leoni in seinem Staatsrecht der Reichslande Elsass-Lothringen, Paul Laband in seinem Staatsrecht des Deutschen Reichs, etc.

einnahmen darstellen, bildet die Aufnahme von Staatsschulden neben der Veräusserung von Staatsvermögen eine ausserordentliche Einnahmequelle. Aus diesem Grunde hat man die Staatsschulden auch bei der Darstellung der Staatseinnahmen erörtert [1]). Andere Schriftsteller hinwiederum haben das Staatsschuldenwesen in einem anderen Zusammenhang behandelt, aber regelmässig unter der Abhandlung des Finanzwesens; und hierher gehört es auch seinem Wesen nach [2]).

2. Abgrenzung des öffentlichrechtlichen Gebietes vom privatrechtlichen im Staatsschuldenwesen.

Bei der Verwaltungsthätigkeit, die der Staat auf dem Gebiete seines Schuldenwesens ausübt, unterliegt er in gewissem Masse dem Zivilrecht. Es versteht sich von selbst, dass der Zivilrechtssatz hier den Staat trifft, sobald das staatliche Leben thatsächlich die Erscheinungen aufweist, für welche seine Bestimmungen gegeben sind. Da das Zivilrecht seine Rechtssätze für die Verhältnisse der einzelnen untereinander gibt, so ist Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Zivilrechts auf das Staatsschuldenwesen, dass der Staat in eine Beziehung tritt, wie sie auch unter dene inzelnen erscheint. Wenn der Staat also im Schuldenwesen privatwirtschaftlich auftritt, so finden die allgemeinen Zivilrechtssätze Anwendung, sofern sie nicht durch speziell zu Gunsten des Fiskus eingeführte Rechtssätze modifiziert sind, und sonst die öffentlich-rechtlichen Normen. Die richtige Anwendung dieses Unterscheidungsgrundsatzes ist die, welche das geltende Recht selbst davon macht [3]). Danach werden im Schuldenwesen der Akt der Schuldaufnahme und der Kündigung, die Verjährung, das Aufgebot, die Amortisation nach Zivilrecht beurteilt, und auf andere Rechtsinstitute, wie die Ermächtigung zur Schuldaufnahme, die Schuldenverwaltung etc. öffentlich-rechtliche Normen angewandt, während sich auf einige Dinge, z. B. die Tilgung, Sätze des öffentlichen und des privaten Rechts beziehen.

3. Unterscheidung zwischen Finanz- und Verwaltungsschulden im allgemeinen.

Die Staatsschulden zerfallen in zwei grosse Gruppen, in Verwaltungs- und Finanzschulden [4]).

Verwaltungsschulden sind diejenigen nicht unverzüglich berichtigten Forderungen an die laufende Verwaltung, welche im Etat vorgesehen sind, aber ihre Deckung erst in einer späteren Einnahme finden.

Zu ihrer Bestreitung reichen augenblicklich die Mittel in der Kasse nicht aus; sie werden jedoch in der laufenden Finanzperiode wieder gedeckt, indem lediglich etatsmässige Einnahmen zu etatsmässigen Ausgaben anticipiert worden sind.

---

[1]) So von Hermann Schulze in seinem Preussischen Staatsrecht etc.

[2]) Otto Mayer hat das Staatsschuldenwesen in seinem Deutschen Verwaltungsrecht gar nicht behandelt. Nach der obigen Erörterung hätte er es im 2. Abschnitt des 1. Buches des besonderen Teiles, welcher von der Finanzgewalt handelt, erörtern können.

[3]) So Otto Mayer.

[4]) v. Stein nennt die Verwaltungsschulden Finanzkredit und die Finanzschulden Staatskredit.

Diese Verwaltungsschulden bewegen sich also innerhalb der budgetmässigen Summe und suchen nur eine zweckmässige Regulirung zwischen Einnahmen und Ausgaben zu erreichen. Ihr Vorhandensein wäre ausgeschlossen, wenn sämtliche Einnahmen und Ausgaben des ganzen Jahres auf einen Zeitpunkt zusammenfielen oder auch wenn die Einnahmen in ausreichender Höhe vorweg zuflössen. Das Bedürfnis nach Verwaltungsschulden tritt aber dadurch auf, dass sich die Einnahmen und Ausgaben in einem Etatsjahre unregelmässig verteilen, und zwar so, dass ein Teil der Ausgaben früher zu leisten ist, als ein entsprechender Teil der Einnahmen eingeht. So tritt namentlich bei der Militärverwaltung ein zeitweiliger erheblicher Mehrbedarf über den monatlichen Durchschnittsbedarf in den Wintermonaten ein[1]), und ziemlich in derselben Zeit bleiben die Zolleinnahmen hinter dem Durchschnitt zurück.

Die Finanzschulden dagegen werden nicht durch die unregelmässige Verteilung von Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines Etatsjahres veranlasst, sondern durch Ausgaben, welche im Jahresetat keine Deckung finden. Die Entstehung einer derartigen Schuld ergibt sich entweder schon bei der Feststellung des Budgets oder aber erst während des Rechnungsjahres dadurch, dass in dem betreffenden Etatsjahre die Ausgaben die Einnahmen übersteigen.

Dieser Unterschied von Verwaltungs- und Finanzschulden hat nun aber auf die gesamte rechtliche Behandlung den allerwesentlichsten Einfluss; das zeigt sich in folgendem: Bei den Finanzschulden ist das Verhältnis zwischen Staat und Gläubiger als ein rein privatrechtliches anzusehen. Der Gläubiger steht hier dem Fiskus in einem zivilrechtlichen Verhältnis als gleichberechtigter Kontrahent gegenüber. Bei den Verwaltungsschulden dagegen fliesst in das zivilrechtliche Verhältnis vielfach ein öffentlich-rechtliches hinein, welches in seinen Wirkungen auch das erstere berührt. In staatsrechtlicher Beziehung tritt der Unterschied besonders in dem Umstande zu Tage, dass die Regierung zur Kontrahierung von Finanzschulden nicht, wie das bei Verwaltungsschulden regelmässig der Fall ist, ohne weiteres ermächtigt ist, sondern der ausdrücklichen Ermächtigung durch ein formelles Gesetz bedarf. Dieses Erfordernis wird durch die Erwägung gerechtfertigt, dass die Benutzung des Staatskredits nicht in den Rahmen der ordentlichen, durch die Verfassung und die Gesetzgebung geregelten Aufgaben der Staatsverwaltung fällt. Die Befugnis der Regierung zur Kontrahierung von Verwaltungsschulden dagegen leitet sich einesteils unmittelbar aus der Gesetzgebung selbst ab, indem sie dem Staate dauernde Geldverpflichtungen, z. B. Zahlung von Pensionen, Entschädigungen, Subventionen u. dergl. auferlegt, während sie sich andernteils unmittelbar aus der budgetmässigen Führung der Verwaltung ergibt. Zur Kontrahierung dieser Schuldverbindlichkeiten braucht daher die Regierung nicht besonders ermächtigt zu werden, da sie die Ermächtigung hierzu durch den allgemeinen Verwaltungsauftrag besitzt[2]). Diejenigen Schuldverbindlichkeiten also, welche die Regierung in

---

[1]) In den 6 Wintermonaten von November bis April verbraucht die Militärverwaltung $^5/_8$, in den 6 Sommermonaten von Mai bis Oktober $^3/_8$ ihres Etats.

[2]) Einige deutsche Staaten haben diesen selbstverständlichen Gedanken in ihren Verfassungsurkunden noch in eine besondere Gesetzesbestimmung gefasst, nämlich in der Form, dass zur Deckung vorübergehender Verwaltungsbedürfnisse, zu deren Bestreitung die Mittel der Kassen ausreichen und nur für den Augenblick nicht flüssig sind, die erforderlichen Gelder

Anwendung des letzteren den bestehenden Gesetzen gemäss eingeht, haben volle Rechtsgültigkeit.

Während die Verwaltungsschulden dadurch entstehen, dass die Fälligkeitstermine der Staatseinnahmen und -ausgaben nicht zusammenfallen, durch die Verordnungsgewalt der Finanzverwaltung geschaffen, geordnet und getilgt werden und sich im Rahmen des vereinbarten Budgets bewegen, treten die Finanzschulden aus diesem Rahmen heraus, schaffen eine selbständige ausserordentliche Einnahmequelle und legen dem Staate eine dauernde Last auf. Da die Lücke, die die Verwaltungsschulden in der Staatskasse bewirken, im selben Etatsjahre wieder ausgefüllt wird, so entsteht durch ihre Aufnahme keine dauernde Lücke; die Finanzschulden dagegen verursachen eine dauernde Lücke, eine dauernde Vermehrung des Passivvermögens des Staates. Das ist der materielle Hintergrund, den die oben erörterte formelle Unterscheidung zwischen Finanz- und Verwaltungsschulden hat, und um dieses Unterschiedes willen pflegen unter den Staatsschulden im wirtschaftlichen Sinne gewöhnlich überhaupt nur die Finanzschulden verstanden zu werden. Nicht ausgeschlossen ist, dass eine Finanzschuld aus einer Verwaltungsschuld hervorgeht. Ist z. B. ein Staat nicht im stande, seine als Verwaltungsschuld zu betrachtenden Beamtenpensionen zu zahlen, so kann er zu diesem Behufe zu dem Mittel greifen, eine Finanzschuld zu kontrahieren, um dadurch die Verwaltungsschuld zu tilgen.

B. Geschichtliche Entwicklung und geltendes Recht des Schuldenwesens in Preussen und Bayern unter Berücksichtigung anderer deutscher Bundesstaaten.

Wenn wir das Schuldenwesen des deutschen Reiches nach seiner rechtlichen Seite hin untersuchen wollen, so müssen wir mit Rücksicht auf den Umstand, dass es auf dem Boden des Schuldenwesens der deutschen Bundesstaaten, insbesondere Preussens, erwachsen ist, zuerst dieses zum Gegenstand unserer Betrachtung machen. Dabei genügt es, wenn wir das Schuldenwesen Preussens und Bayerns in die Erörterung ziehen unter gelegentlicher Berücksichtigung desjenigen anderer deutscher Bundesstaaten, indem wir das Schuldenwesen Preussens und vor allem dessen geschichtliche Entwicklung, als dasjenige, aus dem das Schuldenwesen des Deutschen Reiches vornehmlich herausgewachsen ist, vorzugsweise berücksichtigen, und das bayerische Schuldenwesen nur so weit, als es zur Rechtsvergleichung dienlich ist. Die Behandlung der einzelnen Rechtsinstitute kann hierbei kurz gehalten werden, weil dieselben bei der Darstellung des Schuldenwesens des Deutschen Reiches einer genaueren Erörterung unterzogen werden.

I. Preussen.

1. Geschichtliche Entwicklung des Schuldenwesens.

Der preussische Staat hat erst um die Wende des 18. Jahrhunderts Staatsschulden in nennenswertem Umfange aufgenommen und zwar infolge

bis zur Beseitigung der Hindernisse einstweilen aufgenommen werden können — so Baden in seiner V.U. § 57, Waldeck V.U. § 90, Sachsen-Weimar V.U. § 42.

der französischen Revolutionskriege, der französischen Okkupation und der Freiheitskriege.

Auf die gleiche Weise entstanden damals in den übrigen deutschen Staaten grosse Schulden. Von da ab tritt das Schuldenwesen als wichtiger Faktor im Finanzsystem aller Staaten auf; im modernen Verfassungsstaate wird es dann staatsrechtlich ausgebildet.

Nach den Freiheitskriegen, durch welche die Finanzen aller deutschen Staaten sehr stark in Anspruch genommen und erschüttert worden waren, bestand überall das dringende Bedürfnis, das Finanzwesen und mit ihm das Schuldenwesen in Ordnung zu bringen und durch die Regelung und Sicherheit der Finanzen das Vertrauen des Publikums und damit den erforderlichen Staatskredit zu gewinnen. Das hatte zur Folge, dass man ausser der Veröffentlichung des Staatshaushaltsplanes in den neueren Verfassungsurkunden den Landesvertretungen eine starke Mitwirkung bei der Gestaltung des Finanzwesens, insbesondere neben dem Steuerbewilligungsrecht das Recht der Zustimmung zur Aufnahme neuer Schulden zubilligte.

In letzterem Punkte ist Tit. VII § 11 der bayrischen Verfassungsurkunde von 1818 vorbildlich geworden für die anderen Staaten. Dieser Paragraph bestimmt: „Zu jeder neuen Staatsschuld, wodurch die zur Zeit bestehende Schuldenmasse im Kapitalsbetrage oder der jährlichen Verzinsung grösser wird, ist die Zustimmung der Stände erforderlich.“ Diese Bestimmung hat die badische Verfassungsurkunde von 1818 im § 57 aufgenommen; ebenso die hessische von 1820 in § 78, die sächsische von 1831 in § 57, die Verfassungsurkunde von Sachsen-Meiningen von 1829 in § 42, die Verfassungsurkunde von Kurhessen von 1831 in §§ 95, 142 u. s. w. Einige Verfassungen räumten jedoch der Regierung das Recht ein, bei höchster Dringlichkeit der Umstände eine Staatsschuld ohne vorherige Zustimmung der Stände zu kontrahieren, jedoch unter Verantwortlichkeit des Ministeriums und mit der Verpflichtung, die Zustimmung der Stände nachträglich einzuholen.

In Preussen suchte man Ordnung und Sicherheit des staatlichen Schuldenwesens herbeizuführen durch die Verordnung vom 17. Januar 1820 (Gesetzsamml. 1820, S. 12). In dieser Verordnung hat das Staatsschuldenwesen Preussens seine rechtliche Grundlage. Wir brauchen daher seine rechtliche Entwicklung nicht weiter zurück zu verfolgen.

Diese Verordnung bestimmt: „dass der gesamte Schuldenzustand des Staates zur öffentlichen Kenntnis gebracht werde, um dadurch und durch die beabsichtigte künftige Unterordnung dieser Angelegenheit unter die Reichsstände das Vertrauen zum Staate und zu seiner Verwaltung zu befestigen, und dass hierdurch der aufrichtige Wille des Königs, allen Staatsgläubigern gerecht zu werden, um so unzweideutiger an den Tag gelegt werde, als zugleich wegen Sicherstellung, sowie wegen regelmässiger Verzinsung und allmählicher Tilgung aller Staatsschulden das Nötige unwiderruflich festgesetzt werde.“ Die Verordnung veröffentlicht in § 1 den Schuldenetat und zwar in einer Höhe von 180,091,720 Thalern, stellt diese Schulden durch Verpfändung des gesamten dermaligen Staatsvermögens, insbesondere der Domänen, Forsten und säkularisierten Güter sicher und setzt fest, „dass diese Schulden bis zu ihrer endlichen Tilgung unausgesetzt als Lasten des Staates und aller im Staatsverbande be-

findlichen Glieder betrachtet werden sollen." Gleichzeitig wird in § 2 der Verordnung der Staatsschuldenetat auf immer für geschlossen erklärt und ferner bestimmt, dass über die darin angegebene Summe hinaus kein Staatsschuldschein oder irgend ein anderes Schuldendokument solle ausgestellt werden dürfen, dass aber, wenn der Staat künftighin zu seiner Erhaltung oder Förderung des allgemeinen Besten in die Notwendigkeit kommen sollte, zur Aufnahme eines neuen Darlehens zu schreiten, dies „nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen könne". Damit wurde auf dem Gebiete des Staatsschuldenwesens die Mitwirkung der zu bildenden Nationalversammlung verheissen. Diese Verheissung wurde jedoch infolge politischer Gegenströmungen zunächst nicht erfüllt; sie ging erst mit dem Erlass der Verfassung in Erfüllung.

Im Einklang mit der Verordnung vom 17. Januar 1820 trifft die preussische Verfassung in § 103 die Bestimmung, dass die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse, sowie die Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates nur auf Grund eines Gesetzes erfolgen könne.

Die in jener Verordnung der künftigen reichsständischen Versammlung zugebilligte Befugnis ging schon nach dem Patente vom 3. Februar 1847 auf den Vereinigten Landtag über.

Zur Ordnung und Kontrolle der Staatsschulden, sowie des ganzen Finanzwesens, wurde bald nach Erlass jener Verordnung die Oberrechnungskammer neu organisiert durch die Instruktion vom 18. Dezember 1824, wodurch die parlamentarische Kontrolle ersetzt werden sollte.

Durch Kabinettsordre vom 17. Januar 1820 wurde die Veröffentlichung der Etats für alle 3 Jahre angeordnet, damit sich jedermann überzeugen könne, dass ihm nicht ohne gerechtfertigten Grund Steuern abgefordert würden und er preussische Staatspapiere vertrauensvoll kaufen könne. Am 16. Juni 1821 wurde der allgemeine Etat der Ausgaben und Einnahmen zum erstenmal veröffentlicht; dies sollte von da ab alle 3 Jahre geschehen, so dass derselbe unter Kontrolle der öffentlichen Meinung stehen sollte.

Innerhalb der Formen des absoluten Staates wurde somit bezüglich der Kontrolle des Finanzwesens nichts verabsäumt, um das staatliche Finanzwesen und mit ihm das Schuldenwesen einigermassen zu ordnen. Nachdem der absolute preussische Staat seinen Staatshaushaltsetat veröffentlichte, fehlte nur noch die Mitwirkung der Volksvertretung bei der Festsetzung des Etats und bei der Kontrolle des Staatshaushalts, sowie bei Aufnahme von Anleihen, damit er auf diesem Gebiete die Formen des Verfassungsstaates habe.

Die eigentlichen Staatsanleihen wurden bis ins 18. Jahrhundert hinein genau so wie die Privatanleihen aufgenommen. Staatsgläubiger war ein einzelner Privatmann, der dem Staate Kapital lieh gegen die Verschreibung des Staatsoberhauptes in Form eines gewöhnlichen Schuldscheines. Dem Staatsgläubiger und dem Staate als Schuldner stand in gleicher Weise ein Kündigungsrecht zu. Da das dem Staatsgläubiger zustehende Kündigungsrecht aber den Staatsbedürfnissen widerspricht, so musste es aus finanzpolitischen Gründen beseitigt werden.

Das kann auf verschiedene Weise erfolgen. Während dies in England

durch die Einrichtung „des grossen Buches“ [1]) und in Frankreich durch die Inskriptionen in den „Grand livre“ [2]) geschehen ist, wählte man in Deutschland die Form der Staatsobligationen. Der Staat nimmt hierbei die benötigten Anleihen durch Ausgabe von Inhaberpapieren auf, in denen er unter Angabe einer bestimmten Schuldsumme für den Kaufpreis gegen Ueberreichung der den Schuldverschreibungen beigefügten Coupons einen jährlichen Zins zu entrichten verspricht und sich zum Zwecke der nach einem bestimmten Amortisationsplane durch Auslosung einzelner Inhaberpapiere erfolgenden Tilgung der Schuld das jederzeitige Kündigungsrecht vorbehält, während er es für seine Gläubiger ausschliesst. Da diese Schuldverschreibungen regelmässig auf den Inhaber lauten und daher übertragbar sind, so können die Staatsgläubiger das Kündigungsrecht entbehren.

Bis zum Jahre 1883 gab es in Preussen nur auf den Inhaber lautende Staatsschuldverschreibungen; das Gesetz vom 20. Juli 1883 bot nach dem Vorbilde des englischen und französischen Grand livre durch die Einrichtung eines Staatsschuldbuches den Inhabern von Staatsschuldverschreibungen der 4%igen konsolidirten Anleihe die Möglichkeit, diese Inhaberpapiere durch ihre Aushändigung an die Hauptschuldenverwaltung und durch ihre Eintragung in das Staatsschuldbuch in Namenpapiere zu verwandeln.

Von dieser sog. fundierten Staatsschuld, welche für einen längeren Zeitraum zu ausserordentlichen Aufwendungen eingegangen wird, unterscheidet man die sog. schwebende Staatsschuld, d. h. diejenige Art der Staatsschuld, welche für einen kürzeren Zeitraum zur Verstärkung der Betriebsmittel der Staatskasse und zur Ausgleichung der Ausgaben und Einnahmen in derselben Etatsperiode aufgenommen wird. Diese Art von Staatsschuld wird am besten in der Form der Schatzanweisungen kontrahiert. Solche wurden in Preussen nach dem Vorbilde der englischen Exchequerbills zuerst durch das Gesetz vom 28. September 1866 (Gesetzsamml. S. 607) eingeführt, indem dem Finanzminister zur vorläufigen Deckung des Bedürfnisses die Ermächtigung zur Ausgabe von Schatzanweisungen mit kurzer Umlaufsfrist in bestimmter Höhe erteilt wurde. Sodann sind weitere Schatzanweisungen auf Grund des Staatshaushaltsetats vom 24. Februar 1868 und des Gesetzes vom 3. März 1868 „betreffend die Verstärkung der Geldmittel zur Abhilfe des Notstandes“ und von da ab regelmässig auf Grund der Etatsgesetze und unter Bezugnahme auf das Gesetz vom 28. September 1868 ausgegeben worden.

Bis zum Jahre 1820 lag dem Schatzministerium die Verwaltung der fundierten Schuld ob. Bei der damals stattfindenden Reorganisation des Finanzwesens wurde dann aber zur Erlangung des vollen Vertrauens des Publikums zu den Finanzen für die Sicherheit der Verzinsung und für die Einhaltung des festgelegten Tilgungsplanes durch Verordnung vom 17. Januar 1820 eine besondere selbständige Behörde: „die Hauptverwaltung der Staatsschulden“ geschaffen. Diese wurde neu organisiert durch das Gesetz vom 24. Februar

[1]) Vgl. Finanzarchiv 1 (1884) S. 265.

[2]) Dadurch bekommt der Darleiher für sein vorgestrecktes Kapital als Rechtstitel einen Rentenschein mit Angabe des Zinsbetrages, ohne dass die Schuld selbst einen Nominalbetrag hat. Vgl. ebenda S. 269.

1850 (Gesetzsamml. S. 57) betreffend die Verwaltung der Staatsschulden und die Bildung einer Staatsschuldenkommission. Während die Hauptverwaltung der Staatsschulden nach der Verordnung vom 17. Januar 1820 aus einem Präsidenten und vier Mitgliedern zusammengesetzt war, besteht sie seit dem Gesetz vom 24. Februar 1858 aus einem Direktor und drei Mitgliedern. Dieses Gesetz erfuhr einige unbedeutende Abänderungen durch die Gesetze vom 29. Januar 1879 (Gesetzsamml. S. 10) und vom 13. Februar 1884 (Gesetzsamml. S. 64).

Die Hauptverwaltung der Staatsschulden wurde durch das Gesetz vom 24. Februar 1850 unter die fortlaufende Aufsicht einer besonderen Behörde, der Staatsschuldenkommission, gestellt.

Während bis zum Erlass der Verfassungsurkunde die Hauptverwaltung der Staatsschulden über die Verwaltung, Tilgung und Verzinsung der ihr überwiesenen Schulden periodische Geschäftsberichte veröffentlichte, geschieht dies nach dem Gesetz vom 24. Februar 1850 alljährlich an beide Häuser des Landtages durch die nach jenem Gesetze eingerichtete Staatsschuldenkommission.

2. Geltendes Recht des Schuldenwesens.

Nachdem wir in vorstehendem in Kürze den Weg verfolgt haben, den die Rechtsentwicklung des preussischen Schuldenwesens genommen hat, und so den rechtsgeschichtlichen Zusammenhang des geltenden Rechts gewonnen haben, wollen wir nunmehr das letztere einer kurzen Erörterung unterziehen.

Der auf das Schuldenwesen bezügliche Art. 103 der preussischen Verfassungsurkunde lautet: „Die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse findet nur auf Grund eines Gesetzes statt. Dasselbe gilt von der Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staats."

Die Bestimmung des Art. 103 bedeutet nicht, dass jene Schuldverbindlichkeiten der Aufnahme einer Anleihe und der Uebernahme einer Garantie durch ein Gesetz *begründet* werden; vielmehr setzt sie nur fest, dass die zuständige Behörde vom Könige unter Zustimmung des Landtages — durch Gesetz — zur Kontrahierung jener Verbindlichkeiten zu Lasten des Staates *ermächtigt* werden muss; der König kann ohne die Zustimmung des Landtages die in Gesetzesform zu kleidende und beliebig bestimmbare Vollmacht nicht erteilen.

Die Bestimmungen dieser Vollmacht sind nicht nur Anweisungen an die Finanzbehörde, sondern bilden gleichzeitig Spezialrechtsnormen für den konkreten Fall der Aufnahme einer Anleihe oder der Uebernahme einer Bürgschaft.

Die Kontrahierung von Staatsschulden kann in allen Formen geschehen; jedoch greifen in dieser Beziehung zwei reichsrechtliche Beschränkungen Platz, und zwar bezüglich der Aufnahme von Prämienanleihen und der Ausgabe von Papiergeld.

Unter Prämienanleihen versteht man auf den Inhaber lautende Schuldverschreibungen, in welchen allen Gläubigern oder einem Teile derselben ausser der Rückzahlung der dargeliehenen Geldsumme noch eine anderweite Geldleistung — eine Prämie — zugesichert wird, deren Zahlung und Betrag durch

Auslosung der Schuldverschreibungen oder durch eine andere auf den Zufall gestellte Art der Ermittelung bestimmt wird; sie sind teils verzinsliche, teils unverzinsliche. Sie fordern ihrem Wesen nach die Festsetzung eines bestimmten Tilgungsplanes.

Bezüglich der Prämienanleihen bestimmt das Reichsgesetz vom 8. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 210) unter Strafandrohung, dass Inhaberpapiere mit Prämien nur auf Grund eines Reichsgesetzes und nur zum Zwecke der Anleihe eines Bundesstaates oder des Reichs ausgegeben, und ausländische Papiere dieser Art, die nach dem 30. April 1871, im Auslande ausgegeben sind, weder weiter begeben, noch an Börsen, noch an anderen zum Verkehr mit Wertpapieren bestimmten Versammlungsorten zum Gegenstand eines Geschäfts oder einer Geschäftsvermittlung gemacht werden dürfen; dasselbe gilt (nach § 3 des Gesetzes) auch von den ausländischen Inhaberpapieren mit Prämien, deren Ausgabe vor dem 1. Mai 1871 erfolgt ist, sofern dieselben nicht von einer inländischen Behörde abgestempelt sind.

Bis zum Jahre 1874 konnten ferner die deutschen Bundesstaaten, so auch Preussen, unverzinsliche Schulden durch Ausgabe von Papiergeld aufnehmen; von da ab ist diese Art der Schuldenkontrahierung durch das Reichsgesetz vom 30. April 1874 nur dem Reiche vorbehalten; es kann jedoch die Ausgabe von Papiergeld einem Bundesstaate durch ein besonderes Reichsgesetz zugebilligt werden.

Während die Verwaltung der schwebenden Staatsschuld — der Schatzanweisungen — das Finanzministerium besorgt, besteht für die Verwaltung der fundierten Staatsschulden eine von der allgemeinen Finanzerwaltung abgesonderte, selbständige Behörde, die Hauptverwaltung der Staatsschulden, die der oberen Leitung des Finanzministers nur insoweit untersteht, als dies mit der ihr beigelegten Unabhängigkeit vereinbar ist; sie besteht aus einem Direktor und mindestens drei Mitgliedern, welche vom Könige ernannt werden. Dem Direktor liegt die Leitung des Ganzen, die Disziplin über die der Hauptverwaltung der Staatsschulden untergeordneten Beamten und deren Anstellung ob; ausserdem aber haben die Mitglieder mit ihm gleiche Befugnisse und auch gleiche Verantwortlichkeit, die Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefasst; bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Direktors. Direktor und Mitglieder müssen nach der Vorschrift des § 9 des preussischen Gesetzes vom 28. Januar 1879 vor Antritt ihres Amtes einen besonderen Diensteid leisten [1]).

Der Hauptverwaltung der Staatsschulden ist untergeordnet die Staatsschuldentilgungskasse und die Kontrolle der Staatspapiere, welche letztere Behörde namentlich die Schuldendokumente auszufertigen hat.

Die der Hauptverwaltung der Staatsschulden zugewiesenen Aufgaben

[1]) Danach leisten dieselben in öffentlicher Sitzung des Oberverwaltungsgerichts einen Eid, „dass sie weder einen Staatsschuldschein noch irgend ein anderes Staatsschuldendokument über den in den bestehenden oder in Zukunft zu erlassenden Gesetzen bestimmten Betrag hinaus ausstellen oder durch andere ausstellen lassen, auch mit allem Nachdruck darauf halten und dafür sorgen wollen, dass die ihrer Verwaltung anvertraute Staatsschuld prompt und regelmässig verzinst, das Kapital aber in der durch die Gesetze vorgeschriebenen Art getilgt werde, und dass sie sich von der Erfüllung dieser Pflichten und der übrigen ihnen mit eigener Verantwortlichkeit übertragenen Obliegenheiten durch keine Anweisungen und Verordnungen irgend einer Art abhalten lassen wollen".

sind: die etwaige Umwandlung der Schuldverschreibungen, die Verwaltung aller ihr gesetzlich zur Verzinsung und Tilgung überwiesenen Passivkapitalien sowie der ihr zu diesem Zwecke bestimmten Verzinsungs-, Tilgungs- und Betriebsfonds und aller sonstigen ihr überwiesenen und noch zu überweisenden Fonds, die An- und Ausfertigung, Ausreichung und Wiedereinziehung der Staatsschuldendokumente die Einregistrierung der Staatsgarantien, die Ermittelung und Verfolgung der Fälschung oder Nachahmung aller umlaufenden Papiere, welche in öffentlichen Kassen angenommen werden müssen.

Die Hauptverwaltung der Staatsschulden ist unbedingt verantwortlich dafür, dass Umwandlungen von Anleihen nur auf Grund eines dieselben anordnenden oder zulassenden Gesetzes und nach Bewilligung der erforderlichen Mittel erfolgen; ferner für die Aushändigung, An- und Ausfertigung der Schuldverschreibungen und Zinsscheine, für die regelmässige Verzinsung der Staatsschuld und die unverkürzte Verwendung der zur Tilgung bestimmten Kapitalien, endlich für die Löschung, Kassation und Aufbewahrung der eingelösten Schuldokumente (bis zu ihrer gänzlichen Vernichtung).

In allen übrigen Beziehungen dagegen ist die Hauptverwaltung der Staatsschulden den Anordnungen des Finanzministers unterworfen, welcher dann die Verantwortung für deren Inhalt zu tragen hat.

Die Hauptverwaltung der Staatsschulden ist durch das Gesetz vom 24. Februar 1850 unter die fortlaufende Kontrolle der durch jenes Gesetz eingerichteten Staatsschuldenkommission gestellt. Diese besteht aus dem Präsidenten der Oberrechnungskammer und je drei Mitgliedern des Herrenhauses und des Hauses der Abgeordneten. Die aus den Kammern zu ernennenden Mitglieder werden mit absoluter Stimmenmehrheit auf je 3 Jahre gewählt. Wenn vor Ablauf dieser Zeit ein Mitglied aufhört, Abgeordneter zu sein, so scheidet dasselbe aus der Kommission aus, fungiert aber weiter bis zum Eintritt seines Nachfolgers. Die Kommission wählt aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter desselben. Ihre Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefasst bei Anwesenheit von mindestens vier Mitgliedern.

Die Staatsschuldenkommission erhält von der Hauptverwaltung der Staatsschulden die Monats- und Jahresabschlüsse sowohl der Staatsschuldentilgungskasse über die zur Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden bestimmten Fonds als auch der Kontrolle der Staatspapiere und hat, so oft sie es für angemessen erachtet, wenigstens aber einmal halbjährlich, ausserordentliche Revisionen der Tilgungskasse und der Kontrolle der Staatspapiere vorzunehmen. Sie ist befugt, über alles, was den Bestand, die Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden sowie die Verwaltung der der Hauptverwaltung überwiesenen Fonds betrifft, von der letzteren Auskunft zu erfordern und derselben ihre Bemerkungen und Ansichten zur Beschlussnahme mitzuteilen.

Gemäss Art. 104 der Verfassungsurkunde ist die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres, einschliesslich einer Uebersicht über die Staatsschulden mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorzulegen. Die hiernach erforderliche Vorlage einer Uebersicht der Staatsschulden geschieht nach dem Gesetz vom 24. Februar 1850 in der Weise, dass bei dem regelmässigen jährlichen Zusammentritt der Kammern die Staatsschuldenkommission denselben Bericht

erstattet über ihre Thätigkeit sowie über die Ergebnisse der unter ihre Aufsicht gestellten Verwaltung des Staatsschuldenwesens im verflossenen Jahr. Auf diesen Bericht hin wird in jedem der beiden Häuser über die Erteilung der Decharge besonders beraten und Beschluss gefasst. Wird die Decharge beschlossen, so erfolgt sie in jedem Hause in einer von dem Präsidenten desselben zu vollziehenden Urkunde. Die eingelösten verzinslichen Schulddokumente werden jährlich nach Rechnungsschluss von der Staatsschuldenkommission und von der Hauptverwaltung der Staatsschulden in gemeinschaftlichen Verschluss genommen, öffentlich bekannt gemacht und nach Abschluss des Dechargeverfahrens von Kommissarien der beiden Behörden durch Feuer vernichtet.

II. Bayern [1]).

1. Geschichtliche Entwicklung des Schuldenwesens.

Aehnlich wie in Preussen entwickelte sich auch in anderen deutschen Bundesstaaten das Staatsschuldenwesen.

So wie in Preussen bestand auch in Bayern im Anfang des 19. Jahrhunderts das dringende Bedürfnis, Ordnung in die Staatsfinanzen zu bringen. Zur Erreichung dieses Zieles sollten die reformatorischen Massnahmen des Jahres 1811 in Bezug auf den Behördenorganismus der Kassen- und Schuldenverwaltung dienen. Das auf Grund des königl. Reskripts vom 22. Juni 1811 hierüber in Beratung getretene Finanzkomitee „erklärte die Verbindung des laufenden Dienstes mit der Staatsschuld sowohl in den oberen Verwaltungsbehörden als in den Kassen für den hauptsächlichsten Missstand des bisherigen Finanzhaushalts, da hierdurch die Uebersicht, die Bestimmung und Einhaltung fester Etats sehr erschwert, die Verwendung aller vorhandenen Mittel zur Deckung der täglichen Bedürfnisse ohne alle Rücksicht auf die Rechte der Staatsgläubiger sehr erleichtert würde". Infolgedessen wurde durch Verordnung vom 20. August 1818 der Grundsatz der Trennung der Staatsschuldenverwaltung von der übrigen Finanzverwaltung dahin ausgesprochen, dass — ähnlich wie später in Preussen durch die Verordnung vom 17. Januar 1820 die besondere Behörde der Hauptverwaltung der Staatsschulden — eine von der Zentralstaatskasse und den Kreiskassen gänzlich getrennte besondere Behörde: die Schuldentilgungskasse errichtet und diese einer eigenen Staatsschuldentilgungskommission [2]) untergeben werden sollte.

Die neue Einrichtung fand ihre, bereits durch die Verordnung vom 10. August in Aussicht gestellte Ergänzung durch die Verordnung vom 17. November 1811; diese bestimmt: „Die ganze bayrische Staatsschuld unterliegt einer allgemeinen Revision, und was davon noch nicht förmlich liquidiert, als gültige Staatsschuld dekretiert und wirklich schon verzinst worden ist, wird überdies noch der Liquidation unterworfen." Mit Leitung dieser Geschäfte wurde eine Staatsschuldenliquidationskommission betraut.

---

[1]) Bei der Darstellung des bayrischen Schuldenwesens folgen wir dem grundlegenden Werke Max v. Seydels, Bayrisches Staatsrecht.

[2]) Der Vorstand, der Generalkontrolleur, zwei Kontrolleure und der Hauptbuchhalter bildeten ein Kollegium.

Im Interesse der fortwährenden Ordnung der Staatsfinanzen wurde durch Verordnung vom 20. Oktober 1812 die Revision der Finanzrechnungen vom Jahre 1811/12 ab einem obersten Rechnungshofe übertragen.

Das Ziel dieser Massnahmen, die Regelung des Schuldenwesens, war noch nicht erreicht, als die Verfassungsurkunde von 1818 [1]) neue Bürgschaften hierfür schuf, indem sie den Ständen ein Mitwirkungsrecht bezüglich des Staatsschuldenwesens einräumte.

Von den beiden 1811 errichteten Behörden, der Staatsschuldentilgungskommission und der Staatsschuldenliquidationskommission wurde letztere nach Erledigung ihrer Aufgabe durch Verordnung vom 11. Dezember 1819 (R.Bl. S. 1082) aufgehoben.

Eine weitere Regelung des Staatsschuldenwesens bezweckten das Gesetz vom 22. Juli 1819 (Ges.Bl. S. 243), mit dem Grundsatz, dass „die gesamte Staatsschuld des Königreichs auf allen Kreisen desselben hafte," das Gesetz vom 11. September 1825 (Ges.Bl. S. 191), welches das vorige Gesetz ergänzte, und das Gesetz vom 28. Dezember 1831 (Ges.Bl. S. 217), wodurch die seit 1815 bestehende Schuldentilgungsanstalt für den Untermainkreis entsprechend dem Wunsche des dortigen Landrates aufgelöst wurde. Erst damit war dem Grundsatze der Verordnung von 1819, dass die Staatsschuld auf allen Kreisen des Königreichs gleich hafte, vollkommen Rechnung getragen.

Das Gesetz vom 4. September 1866 ermächtigte den Finanzminister, unter Einziehung der mit Gesetz vom 24. Juni gleichen Jahres erteilten Ermächtigung im Laufe der Finanzperiode bis zu 18 Mill. Gulden unverzinsliche Kassenanweisungen auszugeben.

Wie in Preussen durch das Gesetz vom 28. September 1866, so wurde der Finanzminister in Bayern zuerst durch das Gesetz vom 19. Februar 1879 (Ges.- u. V.-Bl. S. 31) ermächtigt, zur zeitweisen Verstärkung des Betriebsfonds der Zentralstaatskasse eine Anleihe aufzunehmen und Schatzanweisungen, auf längstens 6 Monate lautend, auszugeben. Diese Ermächtigung wurde später in den Finanzgesetzen regelmässig wiederholt.

Was die Verwaltung der Staatsschulden betrifft, so ist noch zu erwähnen, dass durch Verordnung vom 14. Oktober 1867 (R.Bl. S. 1081, 1135) eine Vereinfachung der Schuldentilgungsanstalt angebahnt wurde.

2. Geltendes Recht des Schuldenwesens.

Die bayrische Verfassungsurkunde räumt analog der preussischen dem Landtage einen sehr erheblichen Einfluss auf dem Gebiete des Staatsschuldenwesens ein. Staatsschuld im Sinne der Verfassung ist jede Finanzschuld, nicht bloss jene, die in Darlehensform eingegangen wird. Es ist daher insbesondere zweifellos, dass auch die Uebernahme von Garantien — die eine bedingte Zahlungsverbindlichkeit für den Staat enthalten und somit als eventuelle Staatsschulden anzusehen sind — den verfassungsmässigen Bestimmungen über Eingehung von Staatsschulden unterliegen.

Die Verfassungsurkunde (Tit. VII § 11) sagt in klarer Weise: „Zu jeder neuen Staatsschuld, wodurch die zur Zeit" — d. h. jeweils — „bestehende

[1]) Tit. VII §§ 11—16, Beil. X, Tit. II §§ 38, 39. Vgl. auch Tit. III § 7.

Schuldenmasse im Kapitalsbetrage oder der jährlichen Verzinsung vergrössert wird, ist die Zustimmung der Stände des Reiches erforderlich." Hiernach ist also die Zustimmung des Landtages nicht erforderlich, wenn es sich um eine Entlastung der Staatskasse von Hauptgeld oder Zinsen oder beiden handelt oder wenn der Schuldenstand des Staates sowohl bezüglich des Kapitals als der Verzinsung gleich bleibt. Dagegen ist die Zustimmung des Landtages zu erholen, wenn die aufzunehmende Schuld eine Mehrbelastung des Staates auch nur nach einer Richtung bewirken wird, mag dieser Mehrbelastung auch eine Entlastung nach der anderen Richtung zur Seite stehen.

Die Verfassungsurkunde (Tit. VII §§ 12—13) sagt weiter: „Eine solche Vermehrung der Staatsschulden hat nur für jene dringenden und ausserordentlichen Staatsbedürfnisse statt, welche weder durch die ordentlichen noch durch ausserordentliche Beiträge der Unterthanen ohne deren zu grosse Belastung bestritten werden können, und die zum wahren Nutzen des Landes gereichen.

Den Ständen wird der Schuldentilgungsplan vorgelegt, und ohne ihre Zustimmung kann an dem von ihnen angenommenen Plane keine Veränderung getroffen, noch ein zur Schuldentilgung bestimmtes Gefäll zu irgend einem anderen Zwecke verwendet werden."

Der Einfluss des Landtages beschränkt sich also nicht auf die Eingehung von Staatsschulden, sondern erstreckt sich auch auf deren Tilgung.

Wie in Preussen seit 1820 die Hauptverwaltung der Staatsschulden, so steht in Bayern seit 1811 die Staatsschuldentilgungskommission, eine dem Staatsministerium der Finanzen untergeordnete[1]) Zentralstelle, an der Spitze der Staatsschuldenverwaltung.

Derselben ist untergeben:

1. für die Verwaltung der allgemeinen Staatsschuld die Schuldentilgungshauptkasse,

2. für die Verwaltung der Eisenbahnschuld die Eisenbahnbaudotationshauptkasse,

3. für die Verwaltung der Grundrentenablösung und der Landeskulturrentenschuld die Grundrentenablösungskasse.

Die fiskalischen Geschäfte der Staatsschuldentilgungskommission besorgt das Kreisfiskalat von Oberbayern.

Der Landtag hat wie in Preussen ein Recht der Kenntnisnahme und Prüfung der Verwaltung der Staatsschulden.

---

[1]) Form. Verordnung vom 9. Dezember 1825 § 91. Die Stellung der Staatsschuldentilgungskommission ist nicht mehr dieselbe, wie nach der Verordnung vom 20. August 1811. Stokar v. Neuforn, Die Staatsschulden des Königreichs Bayern, S. 12, bemerkt: „Der Wirkungskreis der Staatsschuldentilgungskommission umfasst nicht mehr jenen weiteren selbständigen Spielraum (Verordnung vom 20. August 1811), wonach sie für Tilgung der Staatsschulden in den vorgesetzten Zeiträumen, für richtiges Einfliessen der zur Verzinsung und Tilgung der Schulden bestimmten Gefälle und entsprechende Verwendung derselben verantwortlich gemacht wurde. Die Kommission ist vielmehr lediglich Rechnung stellende Vollzugsbehörde, welche bezüglich jeder in materieller Beziehung den Stand der Staatsschulden alterierenden Thätigkeit von den jemaligen Entschliessungen des Staatsministeriums der Finanzen abhängt, so dass überhaupt alle im gewöhnlichen Geschäftsorganismus nicht liegenden Amtshandlungen der ausdrücklichen Ermächtigung des Finanzministeriums bedürfen, dessen Thätigkeit wieder durch die einschlägigen Bestimmungen des jemaligen Finanzgesetzes in wesentlicher Beziehung begrenzt wird."

Er nimmt fortlaufend Kenntnis von der Thätigkeit der Staatsschuldentilgungskommission durch die zu diesem Zwecke bestellten Kommissäre, die den dem Landtag angehörenden Mitgliedern der preussischen Staatsschuldenkommission in ihrer Funktion analog sind. Jene werden, wie diese von den Kammern gewählt und zwar wählt jede Kammer je einen Kommissär und je einen Stellvertreter sogleich nach der Wahl der Ausschüsse. Diese Kommissäre und ihre Stellvertreter haben — analog der preussischen Einrichtung — auch nach Ablauf der Wahlperiode und selbst im Falle der Auflösung der Abgeordnetenkammer ihre Funktionen bis zur Ernennung von Nachfolgern fortzusetzen.

Nach Art. 36 des Gesetzes über den Geschäftsgang des Landtages haben diese Kommissäre und zwar auch nach Beendigung des Landtages fortwährend darüber zu wachen, dass der gesetzliche Staatsschuldentilgungsplan genau eingehalten wird, und dass die sonstigen gesetzlichen Bestimmungen befolgt werden, welche das Schuldentilgungswesen regeln. Zu diesem Zwecke haben die Landtagskommissäre von sämtlichen Verhandlungen der Staatsschuldenkommission Kenntnis zu nehmen. Letztere hat ihnen auf Verlangen jederzeit die genannten Verhandlungen, die Tag- und Hauptbücher, ferner die sonst erforderlichen Akten, Rechnungen, Kassenbücher, Urkunden und übrigen Behelfe zur Einsicht vorzulegen.

Ein Recht, anordnend in die Staatsschuldenverwaltung einzugreifen, haben die Kommissäre nicht. Sie können nur der Staatsschuldentilgungskommission Bemerkungen machen, falls sie eine Ueberschreitung der Befugnisse derselben oder eine Nichtbefolgung des genehmigten Schuldentilgungsplanes wahrzunehmen glauben. Bleiben diese Bemerkungen unbeachtet, so haben die Landtagskommissäre dies dem Staatsministerium der Finanzen mitzuteilen und dem nächsten Landtage anzuzeigen.

Seitens der Staatsregierung ist nach Tit. VII § 16 der Verfassungsurkunde den Kammern „bei jeder Versammlung die genaue Nachweisung des Standes der Staatsschuldentilgungskasse“ vorzulegen.

C. Das Recht des Schuldenwesens im Deutschen Reiche.

1. Geschichtliche Entwicklung des Schuldenwesens.

Die geschichtliche Entwicklung des Reichsschuldenwesens knüpft an diejenige der deutschen Bundesstaaten, insbesondere Preussens an.

Das dem Parlament in diesen Staaten bei der Kontrahierung von Staatsverbindlichkeiten zustehende Mitwirkungsrecht ist auch für das Deutsche Reich eingeführt worden, nämlich in Art. 73 der Verfassungsurkunde, welcher dem Art. 103 der preussischen Verfassungsurkunde entspricht und bestimmt: „In Fällen eines ausserordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches erfolgen.“ In dem von den Bundesregierungen vorgelegten Entwurfe der Verfassung war der jetzige Art. 73 der Reichsverfassung nicht enthalten. Dieser ist erst vom konstituierenden Reichstage auf Grund

eines Zusatzamendements vom Abgeordneten Miquel und Genossen angenommen worden [1]).

Im Deutschen Reiche wurde ursprünglich nach Art der preussischen Hauptverwaltung der Staatsschulden die Errichtung einer selbständigen Reichsschuldenverwaltung beabsichtigt. Bereits im Jahre 1867 war dem Reichstage ein Gesetzentwurf über die Verwaltung der Schulden des Norddeutschen Bundes vorgelegt worden, welcher dem erwähnten preussischen Gesetze vom 24. Februar 1850 entsprach. Der Reichstag setzte in diesen Entwurf folgende Bestimmung ein: „Erheben sich gegen die Dechargierung Anstände oder finden sich sonst Mängel in der Verwaltung des Bundesschuldenwesens, so können die daraus hergeleiteten Ansprüche sowohl vom Reichstage als auch vom Bundesrate gegen die verantwortlichen Beamten selbständig verfolgt werden. Der Reichstag kann nötigenfalls mit der gerichtlichen Geltendmachung die von ihm gewählten Mitglieder der Bundesschuldenkommission beauftragen." Wegen dieses Zusatzes lehnten die verbündeten Regierungen den Entwurf ab, und eine Einigung zwischen Regierung und Reichstag kam nicht zu stande. Eine Aushilfe gewährte das Bundesgesetz vom 19. Juni 1868 (R.G.Bl. S. 339) betreffend die Verwaltung der nach Massgabe des Gesetzes vom 9. November 1867 aufzunehmenden Bundesanleihen, welches die Wahrnehmung der mit der Verwaltung der Bundesschulden verbundenen Geschäfte der preussischen Hauptverwaltung der Staatsschulden überträgt und vorschreibt, dass von dieser die Verwaltung nach Massgabe des preussischen Gesetzes vom 24. Februar 1850 zu führen ist. Neben der Reichsschuldenverwaltung setzte jenes Gesetz — analog der preussischen Einrichtung — eine Reichsschuldenkommission als kontrollierende Behörde ein. Für die später aufgenommenen Reichsanleihen ist in den betreffenden Gesetzen jedesmal die Anwendung des Gesetzes vom 19. Juni 1868 vorgesehen. Die in diesen Gesetzen enthaltenen Bestimmungen hat auch die Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 mit einigen Aenderungen aufgenommen.

2. Geltendes Recht des Schuldenwesens.

a) Allgemeines.

Art. 73 der Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich schreibt vor: „In Fällen eines ausserordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches erfolgen." Diese Bestimmung bezieht sich auf Garantien und Anleihen des Reiches; jedoch bezüglich der letzteren nur auf einen Teil des Schuldenwesens. Es steht ausser Frage, dass sich jener Artikel im wesentlichen auf die Finanzschulden erstreckt; aber ganz streng hat sich diese Gesetzesbestimmung nicht an die gegebene Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzschulden gehalten; sie setzt fest, dass die dort genannten Schuldverbindlichkeiten nur im Falle „ausserordentlicher Bedürfnisse" eingegangen werden dürfen; dabei lässt sich aber der Begriff des „ausserordentlichen Bedürfnisses"

[1]) Stenogr. Ber. des konst. Reichstags 1867 Bd. I, S. 658, Aktenst. Nr. 76 S. 69.

nicht fest bestimmen, so dass es lediglich Sache der kompetenten Faktoren ist, im einzelnen Falle zu bestimmen, ob ein solches vorliegt.

Zweifellos aber ist nicht für jede Uebernahme einer Schuldverpflichtung seitens des Reiches der Weg der Reichsgesetzgebung erforderlich, sondern die Verwaltung des Reiches ist selbstverständlich zur Uebernahme von Schuldverpflichtungen innerhalb des ihr im allgemeinen überwiesenen Geschäftskreises befugt und bevollmächtigt.

Der Art. 73 zieht nicht scharf die sachliche Grenze zwischen Verwaltungs- und Finanzschulden, sondern er gibt die formelle Bestimmung, dass die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie — d. h. die beiden Rechtsgeschäfte, welche vorzüglich zur Kontrahierung von Finanzschulden benutzt werden — im Wege der Reichsgesetzgebung zu erfolgen haben, dass also diese beiden Rechtsgeschäfte von der Verwaltung des Reiches nicht selbständig, aus eigener Initiative, vorgenommen werden dürfen. Das hat zur Folge: einerseits bleibt die Möglichkeit offen, dass auch Finanzschulden von der Regierung eingegangen werden können, und zwar ohne ein vorher erlassenes, dazu autorisierendes Reichsgesetz, wenn dies nur nicht in Form der beiden genannten Rechtsgeschäfte geschieht, z. B. in der Weise dass der Reichskanzler Wechsel ausstellt oder acceptiert — diese Möglichkeit ist in praxi bedeutungslos —[1]); anderseits muss die Eingehung von Schuldverbindlichkeiten der laufenden Verwaltung, welche durch die etatsmässigen Ausgaben völlig geregelt werden — von Verwaltungsschulden —, dennoch im Wege der Reichsgesetzgebung geschehen, wenn jene in Form der Anleihe oder Bürgschaftsübernahme erfolgen. Dies gilt insbesondere von den Schatzanweisungen.

Nach der vorstehenden Erörterung bezieht sich also der Art. 73 der Reichsverfassung:

I. auf Anleihen, und zwar
   1. betreffs der Reichsverwaltungsschulden nur auf Schatzanweisungen;
   2. betreffs der Reichsfinanzschulden auf alle beiden Formen, in denen sie vorkommen, nämlich auf
      a) Reichskassenscheine,
      b) eigentliche Reichsanleihen;

II. auf Garantien.

b) Schatzanweisungen[2]).

Was die Schatzanweisungen betrifft, so wird der Reichskanzler alljährlich durch einen Akt der gesetzgebenden Organe, regelmässig durch das Etatsgesetz ermächtigt, um die Betriebsmittel der Reichskasse vorübergehend zu verstärken und eine Ausgleichung zwischen Einnahme und Ausgabe einer einzelnen Etatsperiode zu bewirken, je nach Bedarf bis zu einem gewissen

---

[1]) Die eventuelle Möglichkeit zeigt der in Hirths Annalen 1873 S. 44, I, angeführte Fall, wo es sich um eine Finanzschuld von 150 Mill. M. handelt. Vgl. Drucksachen des Deutschen Reichstages I. Sess. 1871 Nr. 42.

[2]) Die vom Deutschen Reich ausgegebenen Schatzanweisungen haben folgendes Formular:

Höchstbetrage Schatzanweisungen auszugeben, wodurch Schuldverbindlichkeiten des Reiches entstehen, welche man schwebende Schuld nennt. Die Schatzanweisungen sind auf den Inhaber lautende Schuldverschreibungen des Reiches über bestimmte Summen mit kurzer Einlösungszeit; sie enthalten einen bestimmten Fälligkeitstermin, zu dem die Rückzahlung des Kapitals erfolgen muss, haben also nicht den Charakter von Rentenschulden, sondern den gewöhnlicher Darlehensschulden [1]).

Sie können sowohl verzinslich als unverzinslich sein; in der Regel aber ist ersteres der Fall [2]). Die Höhe des Zinssatzes, sowie die Dauer der Umlaufszeit festzusetzen, steht dem Reichskanzler zu. Derselbe hat auch Bestimmung darüber zu treffen, zu welcher Zeit und in welchen Beträgen Schatzanweisungen ausgestellt werden sollen, in allen diesen Punkten jedoch mit der Einschränkung, dass in der ihm erteilten gesetzlichen Ermächtigung nicht etwas anderes vorgeschrieben

---

Vorderseite.

Schatzanweisung des Deutschen Reichs über 000 Mark.	Fällig am 20. Oktober 1880. Ser. IX Lit. A No. 0. Unverzinsliche Schatzanweisung des Deutschen Reichs. Gesetz betr. die Feststellung des Reichshaushaltsetats für das Etatsjahr 1880/81 vom 26. März 1880. § 3.
Ser. IX. Lit. A. Fol. 0. No. 00 Umlaufszeit vom 20. Juli bis 20. Oktober 1880.	Die Königlich Preussische Staatsschuldentilgungskasse in Berlin zahlt dem Inhaber dieser Schatzanweisung drei Monate nach heute den Betrag von 000 Mark in Worten . . . . . Mark. Eingetragen, Berlin, den 20. Juli 1880. Fol 0.
Stammliste.	Kontrolle der Staatspapiere Reichsschuldenverwaltung. Ausgefertigt.

Rückseite.

„Schatzanweisung des Deutschen Reiches.

1. An dem umseitig angegebenen Tage der Fälligkeit und weiterhin bis zum Ablauf der Verjährungsfrist kann der in dieser Schatzanweisung verschriebene Kapitalbetrag ausserhalb Berlins auch durch Vermittelung sämtlicher Reichsbankhauptstellen, insoweit die bei denselben vorhandenen baren Bestände dazu ausreichen, und nachdem die betr. Stelle zuvor die bei ihr einzureichende Schatzanweisung behufs der Verifikation an die Staatsschuldentilgungskasse eingesandt und deren Anweisung zur Zahlung eingeholt hat, erhoben werden.

2. Bei unterbleibender Einreichung dieser Schatzanweisung ist der Kapitalbetrag nach Ablauf von 30 Jahren, vom Tage der Fälligkeit an gerechnet, zum Besten der Reichskasse verfallen."

[1]) Rentenschulden und Darlehensschulden haben die periodische Wiederkehr der Leistungspflicht von Renten bezw. Darlehenszinsen gemein, die ersteren unterscheiden sich aber von den letzteren dadurch, dass die Zinspflicht von einer Kapitalschuld abhängig ist, die Rentenpflicht aber das Vorhandensein einer Kapitalschuld ausschliesst. Darum hat in den Fällen der Rentenpflicht die Zahlung eines Kapitals an den Rentenberechtigten nicht die Bedeutung einer Schuldtilgung, sondern die einer Befreiung von der Rentenschuld (Ablösung).

[2]) Unverzinslich wurden nur die zur Durchführung der Münzreform ausgegebenen Schatzanweisungen ausgestellt. Gesetz vom 25. Dezember 1875 (R.G.Bl. 325). § 3 Zus. 2, dazu die Etatsgesetze für 1877/78, 1878/79, 1879/80, dazu 34 Vollz.V. des R.K., für 1877 im R.G.Bl., weiterhin im C.Bl. publiziert.

ist. Der Fälligkeitstermin muss in den Schatzanweisungen angegeben werden. Innerhalb der Umlaufszeit kann nach Anordnung des Reichskanzlers der Betrag der Schatzanweisungen wiederholt, jedoch nur zur Deckung der in den Verkehr gelangten Schatzanweisungen ausgegeben werden. Die Dauer der Umlaufszeit der Schatzanweisungen, welche zur vorübergehenden Verstärkung der ordentlichen Betriebsmittel der Reichshauptkasse dienen, darf den Zeitraum von 6 Monaten nach dem Ablaufe des betreffenden Rechnungsjahres nicht überschreiten. Die Ausgabe der Schatzanweisungen ist der Reichskasse übertragen und ihre Ausstellung der Reichsschuldenverwaltung [1]). Die vorschriftsmässige Ausfertigung der Schatzanweisungen, von der die Gültigkeit der Unterzeichnung abhängt, geschieht in der Weise, dass der damit beauftragte Beamte den Vermerk „Ausgefertigt" eigenhändig unterzeichnet. Die zur Verzinsung und Einlösung der Schatzanweisungen benötigten Beträge sind der Reichsschuldenverwaltung zur Verfallzeit aus den bereitesten Einkünften des Reichs zur Verfügung zu stellen [2]).

Der Zweck dieser Finanzoperation ist lediglich der, die Reichsverwaltung im Falle des zeitweisen Mangels an ordentlichen Einnahmen zur Deckung der fällig werdenden Ausgaben während des Etatsjahres in die Lage zu setzen, den fehlenden Betrag einstweilen durch Flüssigmachung anderweitiger Geldmittel beschaffen zu können, also sich durch eine Anleihe auf kurze Zeit den erforderlichen Kassenvorschuss zu verschaffen.

Ihre Anwendung empfiehlt sich daher namentlich dann, wenn zwar die Notwendigkeit einer eigentlichen Finanzschuld, zugleich aber die Wahrscheinlichkeit vorhanden ist, dass diese in nicht zu langer Zeit durch vermehrte Einnahmen abgetragen werden kann, indem es in solchem Falle unzweckmässig sein würde, den zeitweiligen Bedarf durch eine erst in entfernter Zukunft zu amortisierende Anleihe zu decken. Dabei ist es keineswegs notwendig, dass die Schatzanweisungen beim Ablauf der ersten Umlaufszeit gänzlich getilgt werden, wenn nur in Ermangelung derartiger parater Mittel die Ermächtigung zur Ausgabe neuer Schatzanweisungen an Stelle der eingelösten alten gegeben ist. Ausser zur Verstärkung des Betriebsfonds der Reichskasse werden die Schatzanweisungen zur Hinausschiebung von fundierten Anleihen auf eine für die Aufnahme derselben oder die Begebung von Teilbeträgen derselben günstigere Zeit benutzt. Die Anleihegesetze des Deutschen Reichs gewähren deshalb der Verwaltung regelmässig die Befugnis, zur Beschaffung der erforderlichen Summen eine Anleihe aufzunehmen und Schatzanweisungen auszugeben.

Die Notwendigkeit dieser vorübergehenden Kreditbenutzungen ist vorzugsweise in der unregelmässigen Verteilung der Einnahmen aus den Zöllen und Verbrauchssteuern und der Ausgaben für das Militärwesen innerhalb eines Etatsjahres begründet. Aehnlich wie für das Militärwesen sind für die Durchführung des Münzwesens, für die Vorausanschaffungen der Reichseisenbahnverwaltung, für den Postanweisungsverkehr, für den Zentralkassenverkehr des Reiches vorübergehend mehr bare Betriebsmittel erforderlich als zu anderen

---

[1]) § 7 Abs. 4 der Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 (R.G.Bl. S. 129).

[2]) Für Verjährung, Aufgebot und Kraftloserklärung gelten analog die unten bezüglich der Schuldverschreibungen erörterten Bestimmungen.

Zeiten des Etatsjahres. In allen diesen Fällen wäre es vom finanziellen Standpunkte aus unzweckmässig, die Reichskasse mit einem Betriebsfonds auszustatten, welcher auch für die Zeit der stärksten finanziellen Ansprüche an den Fiskus ausreichte, da derselbe das ganze Jahr hindurch Zinsen verzehren würde, während Schatzanweisungen genau in der Höhe der an die Reichskasse gerichteten Ansprüche ausgegeben werden können und somit nicht unnötig, sondern nur während der Zeit des Mehrbedarfs, Zinsen verschlingen.

Die Schatzanweisungen bilden gewissermassen ein Mittelglied zwischen den Finanzschulden und den Verwaltungsschulden, und es herrscht Streit darüber, welchen von beiden Arten sie angehören.

Diejenigen, welche die Schatzanweisungen als Finanzschulden ansehen[1]), stützen ihre Ansicht darauf, dass die rechtliche Behandlung jener schwebenden Schuld — der Schatzanweisungen — durchaus den für die Finanzschulden, nicht den für die Verwaltungsschulden massgebenden Grundsätzen entspricht, da die Schatzanweisungen — als zur Deckung „ausserordentlicher Bedürfnisse" in Form einer Anleihe dienend — nur auf Grund besonderer gesetzlicher Autorisation von der Regierung ausgegeben werden dürfen.

Diese Auffassung ist jedoch nicht richtig. Denn auf den Umstand, ob die Schatzanweisungen — als zur Deckung „ausserordentlicher Bedürfnisse" in Form einer Anleihe dienend — nur auf Grund besonderer gesetzlicher Autorisation von der Regierung ausgegeben werden dürfen und somit ihre rechtliche Behandlung den für die Finanzschulden massgebenden Grundsätzen entspricht, kommt es bei dieser Frage deshalb nicht an, weil sie diese rechtliche Behandlung nur wegen ihrer juristischen Form als Anleihe erfahren, nicht aber wegen ihrer Eigenschaft als Finanzschulden.

Für die Frage, ob die Schatzanweisungen eine Finanzschuld oder eine Verwaltungsschuld darstellen, ist vielmehr der Gesichtspunkt entscheidend, ob sie durch Ausgaben veranlasst werden, welche im Jahresetat keine Deckung finden, oder aber durch Ausgaben, welche im Jahresetat wieder gedeckt werden und zu deren Bestreitung infolge der unregelmässigen Verteilung von Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines Etatsjahres nur augenblicklich die Mittel in der Kasse fehlen. Da letzteres bei den Schatzanweisungen zutrifft, so sind sie nach der gegebenen Begriffsbestimmung Verwaltungsschulden[2]).

In der That dient eine solche Anleihe keineswegs zur Deckung eines Defizits, sondern sie charakterisiert sich vielmehr nur als Massregel zur Beschaffung eines Kassenvorschusses, welcher innerhalb der einjährigen Verwaltungsperiode wieder aus den etatsmässig festgestellten Einnahmen erstattet wird. Die Ausgaben der Militärverwaltung finden beispielsweise durch die ordentlichen Einnahmen und Matrikularbeiträge ihre Deckung, ohne dass zur Beschaffung der erforderlichen Geldmittel die Benutzung des Reichskredits nötig ist. Wenn alle Ausgaben und Einnahmen an einem Tage vollzogen werden könnten, so brauchten keine Schatzanweisungen ausgegeben zu werden, d. h.

---

[1]) Vgl. G. Meyer, Verwaltungsrecht S. 280; Zorn, Reichsstaatsrecht Bd. 2, S. 313; A. Wagner in Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie Bd. 3, S. 572.

[2]) Vgl. L. v. Stein, Finanzwissenschaft, 4. Aufl, Bd. 2, S. 375, 382 ff. — Laband, Staatsrecht, S. 837. — H. Schulze, Preuss. Staatsrecht S. 266—267. — v. Rönne, Staatsrecht, S. 91.

ein Kredit brauchte seitens der Reichskasse nicht in Anspruch genommen zu werden. Da aber ein beträchtlicher Teil der Ausgaben eher zu leisten ist, als ein entsprechender Teil der Einnahmen in die Reichskasse einfliesst, so benötigt der Fiskus zeitweise eines Vorschusses. Doch charakterisiert sich derselbe nicht als ein „Defizit", als ein Zuschuss zu den ordentlichen Einnahmen, sondern als ein blosser Kassenvorschuss, der innerhalb eines Etatsjahres durch die etatsmässigen Einnahmen wieder gedeckt wird. Die Möglichkeit, zur Vermeidung dieses Kassenvorschusses seitens der Reichsregierung einen anderen Weg einzuschlagen, wäre vielleicht nicht ausgeschlossen. Denn die Militärverwaltung könnte z. B. ihre Lieferungsverträge auf Kredit abschliessen und die im Winter verbrauchten Materialien erst im Sommer vollständig bezahlen. Oder es könnten durch Wechsel, welche die Kontingentsverwaltungen auf die Reichskasse zögen und erst nach 3—6 Monaten fällig wären, die Zahlungen gleichmässiger verteilt und die durch den Mehrbedarf hervorgerufenen grösseren Barausgaben in den Wintermonaten verringert werden. Doch sind derartige Kreditgeschäfte für eine Staatsverwaltung mit so grossen Unannehmlichkeiten und Kosten verbunden, dass vom finanzwirtschaftlichen Standpunkte aus die Aufnahme einer Anleihe auf kurze Zeit, d. h. die Ausgabe von Schatzanweisungen zur Beschaffung des jeweils erforderlichen Kassenvorschusses den Vorzug verdient.

Wenn die Finanzverwaltung in der erwähnten Weise durch Lieferungsverträge auf Kredit oder durch Wechselgeschäfte u. dgl. dem zeitweisen Mangel an Barmitteln abhelfen würde, so bedürfte es hierzu einer besonderen Autorisation durch die Reichsgesetzgebung nicht.

Nur weil in diesem Falle die Eingehung einer Verwaltungsschuld in der juristischen Form der Anleihe geschieht, greift hier der Art. 73 der Reichsverfassung Platz. Daher muss der Reichskanzler vom staatsrechtlichen Gesichtspunkte aus alljährlich zur Ausgabe von Schatzanweisungen zur vorübergehenden Verstärkung des Betriebsfonds der Reichskasse durch Gesetz ermächtigt werden.

c) Reichskassenscheine [1]).

Der Art. 73 der Reichsverfassung trifft von den Verwaltungsschulden nur die eben besprochenen Schatzanweisungen; dagegen fasst er in seiner praktischen Anwendung, wie oben hervorgehoben [2]), sämtliche Finanzschulden.

---

[1]) Die vom Deutschen Reiche ausgegebenen Kassenscheine haben folgendes Formular:

Vorderseite:

Reichskassenschein.
Gesetz vom 30. April 1874.
Zwanzig Mark.
Berlin, den 10. Januar 1882.
Reichsschuldenverwaltung.
(Unterschriften.)

Wer Reichskassenscheine nachmacht oder verfälscht oder nachgemachte oder verfälschte Reichskassenscheine wissentlich in Verkehr bringt, wird nach §§ 146—149 des Strafgesetzbuches vom 5. Mai 1871 bestraft.

Rückseite:

F -No. 119.0.75.

20 Reichsschulden- 20 20
verwaltung. Zwanzig Mark.

[2]) Siehe oben S. 20—21.

Andere Bestimmungen bezüglich der Form, in welcher die Reichsfinanzschulden einzugehen sind, enthält das positive Recht nicht. Thatsächlich sind zwei Formen angewandt worden: Reichskassenscheine und eigentliche Anleihen, welche im Gegensatz zu Schatzanweisungen, durch deren Ausgabe eine schwebende Schuld [1]) entsteht, eine fundierte Schuld begründen; darunter versteht man den Inbegriff derjenigen Schuldverbindlichkeiten, welche der Staat für einen längeren Zeitraum übernommen hat, um sich dadurch Mittel für ausserordentliche Aufwendungen zu beschaffen.

Hierbei ist jedoch zu bemerken, dass die Unterscheidung zwischen schwebender und fundierter Schuld eine öffentlich-rechtlich sanktionierte Bedeutung nicht hat. Sie ist nicht, wie die Einteilung in Verwaltungs- und und Finanzschulden, eine verwaltungsrechtliche, sondern eine finanztechnische Unterscheidung.

Diese terminologische Unterscheidung wurde früher etwas anders gefasst als gegenwärtig. Man nannte fundierte Schulden insbesondere diejenigen, für deren Verzinsung und Rückzahlung bestimmte Einnahmen vorgesehen, haftbar gemacht oder verpfändet waren. Auf diese waren die Schulden „fundiert". Die übrigen noch der Regelung harrenden Schulden bezeichnete man als „schwebende" Schulden. Heute unterscheidet die herrschende Lehre diese beiden Gattungen nach dem Zwecke, der Zeitdauer und der verwaltungsrechtlichen Ordnung.

Gehen wir zunächst auf die rechtliche Natur der Reichskassenscheine ein. Unter letzteren versteht man unverzinsliche auf den Inhaber lautende Schuldscheine des Reiches; sie sind weder eigentliches Papiergeld noch Banknoten im juristischen Sinne. Eine Verpflichtung zur Annahme im Privatverkehr besteht nicht — sie sind kein gesetzliches Zahlungsmittel — und bei den Kassen des Reiches und der Bundesstaaten werden sie nicht bloss nach ihrem Nennwerte in Zahlung genommen, sondern auch von der Reichshauptkasse für Rechnung des Reichs jederzeit auf Verlangen gegen bares Geld eingelöst. Sie enthalten also ein Schuldversprechen, welches durch Geldzahlung erfüllt werden muss; folglich sind sie selbst nicht eigentliches Papiergeld. Denn unter eigentlichem Papiergeld versteht man das mit Zwangskurs versehene, auf einen bestimmten Betrag Metallgeld lautende und uneinlösbare Papier — also gesetzliches Zahlungsmittel (Papierwährung). — Der Staat kann nämlich ebenso wie edlen Metallen auch Papierstücken den Geldcharakter beilegen; in diesem Falle allein kann von eigentlichem Papiergeld im juristischen Sinne gesprochen werden. Eigentliches Papiergeld besteht im Deutschen Reiche nicht.

Die Reichskassenscheine sind auch keine Banknoten [2]). Denn letztere sind juristisch nur privatrechtliche, auf den Inhaber lautende Schuldversprechungen

---

[1]) Vgl. oben S. 21—22.

[2]) Die Banknoten werden nur auf Beträge von 100, 200, 500, 1000 oder einem Vielfachen von 1000 M. ausgefertigt, dagegen die Reichskassenscheine nur in Abschnitten von 5, 20 und 50 M. Die Realisierbarkeit der Reichskassenscheine hängt von dem Kredit des Reiches ab, die der Banknoten von dem Kredit der Bank, der aber dadurch erhöht ist, dass die Deckung der im ganzen Reich umlaufsfähigen Banknoten gesetzlich geregelt ist (Bankgesetz vom 14. März 1875).

der mit dem Notenprivilegium ausgestatteten Banken, bei uns vorzugsweise der Reichsbank.

Während die Reichskassenscheine den juristischen Geldcharakter nicht haben, dienen sie neben der Gewährung unverzinslichen Kredits, nebenbei wie die Banknoten, zur Vermehrung angemessener Umtauschmittel.

Nachdem durch das Bundesgesetz vom 16. Juni 1870 die Vermehrung alles einzelstaatlichen Papiergeldes beschränkt worden war[1]), hat das Münzgesetz vom 9. Juli 1873 im Art. 18 nicht bloss festgesetzt, dass das von den einzelnen Bundesstaaten ausgegebene Papiergeld bis zum 1. Januar 1876 einzuziehen und 6 Monate vor diesem Termine öffentlich aufzurufen sei, sondern auch, dass nach Massgabe eines zu erlassenden Reichsgesetzes eine Ausgabe von Reichspapiergeld stattfinden werde. Durch das Reichsgesetz vom 30. April 1874 betreffend die Ausgabe von Reichskassenscheinen ist endlich der Reichskanzler ermächtigt worden, Reichskassenscheine im Gesamtbetrage von 120 Mill. M. in Abschnitten zu 5, 20 und 50 M. anfertigen zu lassen und, vorbehaltlich des § 3 besonders geregelten Falles[2]), unter die Bundesstaaten nach Massgabe ihrer durch die Zählung vom 1. Dezember 1871 festgestellten Bevölkerung zu verteilen, wogegen den Bundesstaaten die Verpflichtung auferlegt worden ist, das von ihnen ausgegebene Papiergeld bis zum 1. Juli 1875 öffentlich aufzurufen und „thunlichst schnell" einzuziehen. Ausserdem aber erhielten diejenigen Staaten, deren einzuziehender Papiergeldbetrag den ihnen gesetzlich zukommenden Betrag von Reichskassenscheinen überstieg, noch einen diesen Ueberschuss bis auf zwei Drittel ausgleichenden Mehrbetrag von Bargeld oder Kassenscheinen, der aber bis 1890 zurückerstattet sein musste; von diesem Zeitpunkte ab durften nicht mehr als der gesetzliche Normalbetrag der Kassenscheine zirkulieren. Indem die Reichskassenscheine als eine unverzinsliche Schuld des Reiches anzusehen sind, hat das Gesetz ihre Ausfertigung der preussischen Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der Benennung „Reichsschuldenverwaltung" und ferner die Kontrolle über die Ausfertigung und Angabe der Reichsschuldenkommission übertragen.

Beschädigte oder unbrauchbar gewordene Scheine sind vom Reich zu ersetzen, falls das präsentierte Stück mehr als die Hälfte eines ganzen unzweifelhaft echten Scheines darstellt. Ausserdem wird nur ausnahmsweise Ersatz geleistet. Solche Scheine sind in jedem Falle von den öffentlichen Kassen anzuhalten und dürfen nicht wieder ausgegeben werden[3]).

d) Eigentliche Anleihen[1]):

aa) Allgemeines.

Während die Reichskassenscheine unverzinsliche Reichsfinanzschulden darstellen, sind die eigentlichen Anleihen thatsächlich immer verzinsliche, wenn

---

[1]) Und zwar insoweit, dass bis zu endgültiger reichsgesetzlicher Feststellung der Grundsätze über die Emission von Papiergeld (vgl. R.V. Art. 4 Nr. 3) von den Bundesstaaten nur auf Grund eines auf den Antrag der beteiligten Landesregierung erlassenen Bundesgesetzes Papiergeld ausgegeben oder dessen Ausgabe gestattet werden durfte.

[2]) Siehe unten.

[3]) Verordnung vom 18. Mai 1876 (Z.Bl. S. 296).

gleich sie nach der Verfassung nicht verzinslich zu sein brauchen. Unter letzteren versteht man die Ausgabe von Schuldverschreibungen auf den Inhaber über eine bestimmte Geldsumme nebst Zinsen, für längere Zeit lautend und mit Couponsbogen versehen, deren Coupons (Zinsscheine) zu bestimmten Terminen (halbjährlich) zahlbar sind[2]). Dies ist die Hauptform, in welcher seitens des Reiches Schuldverbindlichkeiten eingegangen werden, und sie wird im Verkehr und in der Terminologie der Reichsgesetzgebung speziell als „Reichsanleihe" bezeichnet.

Ebenso wie bei den Schatzanweisungen hat der Reichskanzler bezüglich der Schuldverschreibungen der verzinslichen Anleihen den Zinssatz, die Kündigungsbedingungen und den Kurs zu bestimmen, zu welchem die Ausgabe erfolgen soll, und ferner festzusetzen, zu welcher Zeit, durch welche Stelle,

---

[1]) Das Formular einer deutschen Reichsanleihe lautet:

„3½ Prozent Anleihe 3½ Prozent

des Deutschen Reiches

vom Jahre 1892.

. . . . . .

Schuldverschreibung

über

Lit. E. 200 Mark No. 158315.

Zweihundert Mark

Reichswährung

verzinslich mit drei ein halb vom Hundert.

Ausgefertigt nach den Bestimmungen des § 6 des Gesetzes vom 31. Mai 1891

(Reichsgesetzblatt Seite 321).

Die Zinsen werden bei der königl. preussischen Staatsschulden-Tilgungskasse in Berlin und ausserdem bei den vom Reichskanzler zu bezeichnenden Stellen halbjährlich am 2. Januar und am 1. Juli an den Ueberbringer der fälligen hierzu gehörigen Zinsscheine berichtigt. Die Zinsscheine sind ungültig, wenn der Geldbetrag nicht binnen 4 Jahren, vom Fälligkeitstermin an gerechnet, erhoben worden ist. Von 10 zu 10 Jahren wird zu dieser Schuldverschreibung eine Reihe neuer Zinsscheine mit Anweisung für die folgende verabreicht.

Die Tilgung des Schuldkapitals erfolgt in der Art, dass die durch den Reichshaushaltsetat dazu bestimmten Mittel zum Ankauf einer entsprechenden Anzahl von Schuldverschreibungen verwendet werden. Dem Deutschen Reiche bleibt das Recht vorbehalten, die im Umlauf befindlichen Schuldverschreibungen zur Einlösung gegen Barzahlung des Kapitalbetrages binnen einer gesetzlich festzustellenden Frist zu kündigen. Den Inhabern der Schuldverschreibungen steht ein Kündigungsrecht gegen das Deutsche Reich nicht zu.

Berlin, den 24. Februar 1892.

200 L. S.

Eingetragen. Reichsschuldenverwaltung

Kontrolle der Staatspapiere. (Unterschriften.)

Beigefügt sind die Zinsscheine Reihe I Nr. 1 - 20 mit Anweisung."

Unterschrift. Kl. V. Bl. 1584. Nr. 158315. Ausgefertigt. (Unterschriften.)

[2]) In bestimmten Zeiträumen werden an den Inhaber der zum Empfange der Zinsscheine ermächtigenden Urkunde d. h. des Talons oder Erneuerungsscheines neue Zinsscheine für die betreffende Schuldverschreibung verabfolgt. Diese werden jedoch gemäss § 805 des B.G.B. nicht ausgegeben, wenn der Inhaber der Schuldverschreibung der Ausgabe widersprochen hat, indem in diesem Falle dem Inhaber der Schuldverschreibung bei Vorlage derselben die Zinsscheine auszuhändigen sind.

und in welchen Beträgen sie ausgegeben werden sollen, vorausgesetzt, dass nicht die dem Reichskanzler erteilte gesetzliche Ermächtigung etwas anderes vorschreibt.

Die Ausstellung der Schuldverschreibungen sowie der dazu gehörenden Zins- und Erneuerungsscheine ist der Reichsschuldenverwaltung übertragen. Die Gültigkeit der Unterzeichnung dieser Papiere ist durch eine vorschriftsmässige Ausfertigung bedingt und diese ist bei Schuldverschreibungen durch eigenhändige Unterzeichnung des Vermerks „Ausgefertigt" seitens des damit beauftragten Beamten, bei Zins- und Erneuerungsscheinen durch Aufdruck eines den Reichsadler enthaltenden Trockenstempels zu bewirken[1]).

Diese Form der Schuldverbindlichkeiten, d. h. der Schuldverschreibungen, bildet im Gegensatz zur schwebenden Schuld[2]) die sog. fundierte Schuld[3]) des Reiches. Der Gesamtbetrag einer Anleihe wird in einer grösseren Zahl von Stücken mit verschiedenen Nominalbeträgen zerlegt. Diese Form der Ausfertigung begünstigt die Uebertragbarkeit und Leichtigkeit des Verkehrs mit den Papieren[4]).

Da der Norddeutsche Bund nach der richtigen Ansicht als Rechtssubjekt bestehen geblieben ist, und bei Errichtung des Reichs nur noch andere Staaten demselben hinzugetreten sind, bei der Gründung des Deutschen Reiches also das Rechtssubjekt dasselbe geblieben ist[5]), so hat das Deutsche Reich „an und für sich alles Vermögen, alle Lasten, alle Schulden des Norddeutschen Bundes zu tragen", sofern nicht ausdrücklich vereinbart worden ist, dass die hinzutretenden Staaten zu bestimmten einzelnen Zwecken und Lasten des alten Bundes nicht beizusteuern brauchen[6]). Eine solche Ausnahme ist z. B. durch die mit den süddeutschen Staaten getroffenen Vereinbarungen gemacht worden, indem festgesetzt worden ist, dass die von dem Norddeutschen Bunde kontrahierte Kriegsanleihe von 1870 nicht zu denjenigen Lasten gehört, zu deren Tragung Bayern, Württemberg, Baden und Südhessen beizutragen verpflichtet sind[7]).

Mit Hilfe der grossen Geldsummen freilich, welche durch die französische Kriegskostenentschädigung in die Reichskasse flossen, konnte sowohl die Kriegsanleihe als die Anleihe des Norddeutschen Bundes getilgt werden, deren Auf-

---

1) Siehe § 2—4 der Reichsschuldenordnung.

2) Siehe oben S. 26.

3) Siehe oben S. 26.

4) Sie entstand in Deutschland, weil die einzelnen Staaten sich an den europäischen Markt wenden und deshalb leicht verkäufliche Schuldtitel herstellen mussten.

5) Vgl. die vom Präsidenten des Reichskanzleramtes in der Sitzung des Reichstages vom 7. Dezember 1870 (Stenogr. Ber. S. 132, auch bei v. Rönne, Verfassungsrecht des Deutschen Reichs, S. 99 Anm. 5) abgegebene Erklärung, in der er die oben wiedergegebene Auffassung des Abgeordneten Miquel als vollkommen richtig bezeichnet und hinzufügt, dass sich diese Auffassung allein schon aus einer deductio e contrario ergeben würde, nämlich aus dem Protokoll vom 15. November, in welchem man es ganz mit Recht für nötig gehalten habe, die Kriegsanleihe auszunehmen, weil man eben davon ausgegangen sei, dass sie — wenn sie nicht ausgenommen wäre — gemeinschaftlich sein solle; es sei dies aber keine blosse deductio e contrario; man sei sich über die Sachlage völlig klar gewesen.

6) Anderer Ansicht Max v. Seydel.

7) Dies ergibt sich auch aus den Verhandlungen in der Reichstagssitzung vom 7. Dezember 1870.

nahme infolge der Aufwendungen für die Kriegsmarine und Küstenverteidigung notwendig geworden war. Nachdem diese aber erschöpft waren, sah sich das Reich in die Notwendigkeit versetzt, fast in jedem Etatsjahre erhebliche Summen auf Kredit aufzunehmen und zwar sowohl vermittelst Ausgabe von Schatzanweisungen mit fester Umlaufszeit — die oben bereits besprochen worden sind — als auch in Form sog. Reichsanleihen, d. h. vermittelst Ausgabe von verzinslichen Schuldverschreibungen ohne bestimmten Fälligkeitstermin. Diese letzteren sollen nun einer näheren Erörterung unterzogen werden.

Die Rechtsgrundsätze, nach welchen die Reichsanleihen behandelt werden, gliedern sich in drei Gruppen:

1. Die verfassungsrechtlichen Grundsätze, d. h. diejenigen, welche bestimmen, ob und wie die Reichsregierung eine Anleihe zu kontrahieren hat.
2. Die privatrechtlichen Grundsätze, d. h. diejenigen, welche das Rechtsverhältnis des Reichsfiskus zu den Darlehensgläubigern regeln.
3. Die verwaltungsrechtlichen Grundsätze, d. h. diejenigen, welche Bestimmungen treffen über die Verwaltung der Reichsschulden, ihre Kontrolle, Rechnungslegung u. s. w.

bb) Die verfassungsrechtlichen Grundsätze.

Die Kontrahierung einer Anleihe ist materiell und formell kein Akt der Gesetzgebung; denn es kommt hier nicht, wie bei letzterer, ein einseitiger Willensakt des Staates in Betracht, sondern es handelt sich hierbei um ein privatrechtliches Geschäft, bei dem der Fiskus mit einem dritten einen Vertrag schliesst. Die Vorschrift des Art. 73, dass die Aufnahme einer Anleihe im Wege der Reichsgesetzgebung erfolgt, ist schlecht formuliert. Der Art. 73 will offenbar nur sagen, dass die Reichsregierung zum Abschluss eines solchen Rechtsgeschäftes, d. h. zu diesem Verwaltungsakt der Kreditbeschaffung einer im Wege der Reichsgesetzgebung zu erteilenden Ermächtigung bedarf. Ein „Anleihegesetz", wie es hier in Frage steht, hat daher keinen materiellen Rechtsinhalt, sondern ist ein formelles Gesetz über eine Verwaltungsmassregel; dies wird auch durch den Wortlaut sämtlicher Anleihegesetze des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches bestätigt, indem dieselben jene Ermächtigung enthalten und zwar in folgender stereotypen Formel:

„Der Reichskanzler wird ermächtigt, die zur Bestreitung der ... Ausgaben erforderlichen Mittel bis zur Höhe von ..... Mark im Wege des Kredits flüssig zu machen und zu diesem Zwecke in dem Nominalbetrage, wie er zur Beschaffung jener Summe erforderlich sein wird, eine verzinsliche ..... Anleihe aufzunehmen und Schatzanweisungen auszugeben."

Der Inhalt dieser Formel ist gemäss Art. 73 der Reichsverfassung wesentlich und zugleich ausreichend für ein Anleihegesetz.

Darüber, wem die Ermächtigung zu erteilen ist, bestimmt die Verfassung nichts. In den Anleihegesetzen pflegt die Ermächtigung dem Reichskanzler erteilt zu werden; — in den Garantiegesetzen wechselt die Fassung [1]).

[1]) So erteilt das Gesetz vom 11. Juni 1868 (B.G.Bl. 1869 S. 33) die Ermächtigung an das Bundespräsidium.

Dass in den Anleihegesetzen der Reichskanzler genannt wird, erklärt sich wohl daraus, dass das auch in Art. 70 und 72 der Verfassung der Fall ist. Der Reichskanzler ist als kaiserlicher Minister, nicht als Vorsitzender des Bundesrats gemeint. Gemäss der Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 muss die gesetzliche Ermächtigung zur Aufnahme einer Anleihe dem Reichskanzler erteilt werden.

Ausser jener Ermächtigung, welche dem Reichskanzler in jedem Anleihegesetze gegeben wird, erhält derselbe noch eine zweite Vollmacht, erteilt in einem von ihm gegengezeichneten kaiserlichen Erlasse desselben Inhalts, wie das Anleihegesetz, abgesehen davon, dass ersterer noch Bestimmungen über auszufertigende Appoints und über Zinsen trifft. Diese Ermächtigung durch den Kaiser ist staatsrechtlich überflüssig und es könnte der Reichskanzler auch ohne eine solche eine Anleihe kontrahieren.

Das Anleihegesetz kann jedoch die Ermächtigung des Reichskanzlers zur Aufnahme einer Anleihe durch Bindung an gewisse Bedingungen, unter denen die Anleihe einzugehen ist, einschränken, wie dies auch z. B. in dem Gesetz vom 6. April 1870 geschehen ist. Dort wird die Aufnahme einer Anleihe bezüglich der Rückzahlung an die Bedingung geknüpft, dass den Inhabern der Schuldverschreibungen kein Kündigungsrecht zustehen und dem Norddeutschen Bunde keine Tilgungspflicht obliegen solle, dass dem letzteren dagegen zur Einlösung das Kündigungsrecht in Bezug auf alle im Umlauf befindlichen Schuldverschreibungen insgesamt oder in angemessenen Teilbeträgen vorbehalten sein solle und zwar gegen Barzahlung des Nennbetrages innerhalb einer durch Gesetz zu bestimmenden Frist. Diese Bedingung bezüglich Rückzahlung der Schuld ist in allen Anleihegesetzen des Deutschen Reiches auf die neuen Anleihen für anwendbar erklärt worden, indem § 2 des Reichsgesetzes vom 27. Januar 1875 auf jenes Gesetz und jedes folgende Anleihegesetz auf diesen Paragraphen Bezug nimmt. Diesen Grundsatz hat auch die Reichsschuldenordnung festgehalten.

Infolge dieser einschränkenden grundsätzlichen Bestimmung ist unter der „verzinslichen ..... Anleihe“ — ein Ausdruck des Anleihegesetzes, worunter sowohl eine wiederkäufliche Rente als auch ein Zinsdarlehen begriffen werden kann —, nur eine wiederkäufliche Rente zu verstehen. Dem Reichskanzler wird daher in den Anleihegesetzen auch nur die Ermächtigung zur Ausgabe von Rentenschuldscheinen erteilt, deren Tilgung dem Reichsfiskus vorbehalten bleibt. Auch die dem Reichskanzler erteilte Vollmacht zur Ausgabe von Schatzanweisungen ist durch die Vorschrift gebunden, dass die Dauer ihrer Umlaufszeit innerhalb der gesetzlichen Grenzen[1]) liegen muss. Unter jenen ist daher eine verzinsliche Darlehensschuld mit vorher bestimmter Fälligkeit zu begreifen. Um also „die erforderlichen Mittel im Wege des Kredits flüssig zu machen“, kann der Reichskanzler auf Grund der ihm durch Anleihegesetz erteilten Vollmacht in der eben erörterten Form sowohl eine Renten- als auch eine verzins-

[1]) In den Etatsgesetzen ist dieser Zeitraum auf 1½ Jahr, in anderen Gesetzen auf 1 Jahr, in der Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 auf einen Zeitraum festgesetzt, welcher von der Ausgabe bis zum Ende des 6. Monats nach Ablauf des betreffenden Rechnungsjahres reicht. — Vgl. auch oben S. 29.

liche Darlehensschuld zu Lasten des Reiches aufnehmen, während dabei die Bestimmung der übrigen Bedingungen und Formen in seinem freien Ermessen steht. Wenngleich, wie die Aufnahme einer Anleihe, so auch die Kündigung und Tilgung derselben ein privatrechtliches Geschäft, dessen Vornahme also ein Verwaltungsakt ist, ist dennoch in Anbetracht der grossen Bedeutung dieses Geschäfts auch hierfür der Weg der Gesetzgebung für nötig befunden worden, wenn auch nicht in der Reichsverfassung, so doch immer wiederkehrend in jedem Anleihegesetz, indem das Reich die Schuldverschreibungen der einzelnen Rentenemissionen „binnen einer gesetzlich festzusetzenden Frist" zur Kündigung aufzurufen hat[1]). Diese Frist der Kündigung aber wird von den gesetzgebenden Organen durch Reichsgesetz nur festgesetzt, wenn sie die Tilgung der Schuld bewirken wollen. Die Tilgung einer Anleihe geschieht nach der Reichsschuldenordnung in der Weise, dass die durch den Haushaltsplan dazu bestimmten Mittel zum Ankauf einer entsprechenden Anzahl von Schuldverschreibungen verwendet werden: in dieser Beziehung steht die durch besondere Gesetze angeordnete Verminderung der Schuld durch Absetzung vom Anleihesoll einer Tilgung gleich.

Ebenso wie bei den Schatzanweisungen müssen bei den Anleihen für ihre Tilgung, sowie für ihre Verzinsung die erforderlichen Beträge zur Verfallzeit aus den bereitesten Einkünften des Reiches zur Verfügung gestellt werden. Der Reichskanzler hat in Ermangelung einer besonderen gesetzlichen Bestimmung festzusetzen, welche Teile der Anleihe getilgt werden sollen.

Während die Reichsverfassung keine Vorsorge trifft wegen der Schuldentilgung, machte das Gesetz wegen Verwendung überschüssiger Reichseinnahmen zur Schuldentilgung vom 16. April 1896 (R.G.Bl. S. 103), welches auf eine am 12. März 1896 geschehene Anregung des Reichstagsabgeordneten Dr. Lieber zu stande kam[2]), einen Anfang zur Tilgung der Reichsschulden. Auf diesem Wege ist dann in bescheidenen Grenzen weitergegangen worden.

In jenem Gesetze wurde bestimmt, dass die Summe von 130 Mill. M., die gemäss der Frankensteinschen Klausel[3]) der Reichskasse von dem Ertrage der Zölle und Tabaksteuer verbleibt — während der Rest im Wege der Ueberweisung den Bundesstaaten zufällt — für das Etatsjahr 1895/96 behufs Verminderung der Reichsschuld auf 143 Mill. M. erhöht werden sollte. Zu gleichem Zwecke wurde dieser Betrag von 143 Mill. M. durch die Gesetze vom 24. März 1897, vom 31. März 1898 und vom 25. März 1899 für die Etatsjahre 1896/97 auf 180 Mill. M., 1897/98 auf 167½ Mill. M., 1898/99 auf 172⁴/₁₀ Mill. M. erhöht.

Jenes Gesetz vom 16. April 1896 bestimmt ferner, dass im Falle die den Bundesstaaten zustehenden Ueberweisungen aus den Erträgen an Zöllen, Tabaksteuer, Branntweinverbrauchsabgabe und Zuschlag derselben, sowie an Reichsstempelabgaben die aufzubringenden Matrikularbeiträge im Etatsjahre 1896/97 übersteigen, die Hälfte des Ueberschusses zur Verminderung der Reichsschuld

---

[1]) Vgl. Gesetz vom 26. April 1870 § 4; Gesetz vom 28. Oktober 1871 (R.G.Bl. 843); Gesetz vom 2. Juli 1873 (R.G.Bl. 185).

[2]) Vgl. dazu die Verhandlungen des Reichstags, 9. Leg.-Per., 4. Sess., 1895/96, Drucks. Nr. 241 (Entw.); Stenogr. Ber. S. 1608 ff. (Sitz. v. 20. März 1896). Siehe das Nähere darüber bei Müller-Fulda, die Schulden des Deutschen Reiches und der Antrag Dr. Lieber.

[3]) § 8 des Zolltarifgesetzes vom 15. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 207).

zurückzuhalten ist[1]). Dieser zur Verminderung der Reichsschuld dienende Teil des Ueberschusses ist durch das genannte Gesetz vom 24. März 1897 für das Etatsjahr 1897/98 von 1/2 auf 3/4 erhöht und durch die angezogenen Gesetze vom 31. März 1898, vom 25. März 1899 und vom 30. März 1900 für die Etatsjahre 1898/99, 1899/1900, 1900/1901 auf dieser Höhe belassen worden. Die Zurückbehaltung ist jedoch immer nur eine bedingte[2]).

cc) Die privatrechtlichen Grundsätze.

Die Aufnahme einer Anleihe ist ein Verwaltungsakt, es findet dabei der Abschluss einer Anzahl von privatrechtlichen Verträgen mit den Gläubigern seitens des Reiches statt.

Die Forderung der Gläubiger aus den Schuldverschreibungen gelangt dadurch zur Entstehung, dass die Reichsschuldenverwaltung die Urkunden ausstellt, und dass sie alsdann in den Verkehr gebracht werden[3]). Der Inhaber kann die aus der Urkunde sich ergebende Forderung geltend machen, und der Aussteller, d. h. das Reich, an den Inhaber leisten. Der Aussteller ist jedoch befugt, einredeweise das Verfügungsrecht des Inhabers zu bestreiten, muss aber dann den Mangel der Berechtigung des Inhabers beweisen[4]). Er ist nicht verpflichtet, die Legitimation des Inhabers zu prüfen[5]).

Die seitens des Reiches mit den Gläubigern abgeschlossenen privatrechtlichen Verträge haben, wenn das Reich die Verpflichtung zur Rückzahlung des geliehenen Kapitals übernimmt, den Charakter von Darlehensverträgen, so bei der Emission von Reichsschatzscheinen; wenn es sich dagegen nur zur Zahlung einer jährlichen Rente verpflichtet, den Charakter von Rentenkaufverträgen, so bei Emission von Schuldverschreibungen ohne Fälligkeit. Die Feststellung der Modalitäten dieser Verträge geschieht teilweise durch den Reichskanzler bei Gelegenheit der Emission der betreffenden Anleihe, teilweise in Ermangelung eines diesbezüglichen genauen Zivilgesetzes durch die Reichsgesetzgebung in den einzelnen Anleihegesetzen. Auf letztere Art sind einesteils die Verjährung und andernteils das Aufgebot und die Amortisation geregelt. Im übrigen bestimmt sich das Rechtsverhältnis zwischen den Gläubigern und dem Reichsfiskus nach den Bestimmungen des Zivilrechts.

---

1) Bei Ermittelung des Unterschiedes zwischen dem zu Ueberweisungen verfügbaren Betrage und den Matrikularumlagen werden von letzteren die von einzelnen Bundesstaaten zur Reichskasse zu zahlenden Ausgleichungsbeträge abgesetzt. Die Verminderung der Reichsanleihe erfolgt durch entsprechende Absetzung von Anleihesoll. Soweit geeignete Anleihekredite nicht mehr offen stehen, wird über die Art der Schuldentilgung durch den Reichshaushaltsetat Bestimmung getroffen.

2) Vgl. Finanzarchiv XIII, 107; XIV, 427; XV, 771; XVIII, 283, 284.

3) Wenngleich der Streit zwischen Vertrags- und Kreationstheorie nach den Materialien durch das B.G.B. nicht entschieden werden sollte, so spricht doch § 794 des B.G.B. für die letztere Theorie.

4) Vgl. §§ 793, 794 des B.G.B.

5) Er handelt jedoch dolos, wenn er wissentlich an den nicht berechtigten Inhaber leistet und wird in diesem Falle schadensersatzpflichtig nach Massgabe des § 823 des B.G.B. Ein Mittel des Inhabers, sein Gläubigerrecht zu schützen, bietet neben den allgemeinen Rechtsbehelfen der Z.P.O. §§ 916 ff. (Arrest und einstweilige Verfügung) die Kraftloserklärung (§§ 1003 ff. der Z.P.O.) und die Zahlungssperre (§§ 1019 ff. der Z.P.O.).

Was das Erlöschen des Rechtes durch Zeitablauf betrifft, so müsste nach allgemeinen Grundsätzen der Anspruch aus den Schuldverschreibungen des Reiches, wie andere Ansprüche „verjähren". Aus Zweckmässigkeitsgründen ist aber für die Vorlegung der Papiere eine „Ausschlussfrist" eingeführt worden[1]). Der Anspruch aus einer Schuldverschreibung erlischt mit dem Ablaufe von 30 Jahren nach dem für die Leistung bestimmten Zeitpunkte, wenn nicht die Urkunde vor dem Ablaufe der 30 Jahre dem Aussteller zur Einlösung vorgelegt wird. Im Falle der Vorlegung „verjährt" der Anspruch in 2 Jahren von dem Ende der Vorlegungsfrist an. Der Vorlegung steht die gerichtliche Geltendmachung des Anspruchs aus der Urkunde gleich. Bei Zinsscheinen beträgt die Vorlegungsfrist 4 Jahre, indem die Frist mit dem Ende des Jahres zu laufen beginnt, in welches der für die Leistung bestimmte Zeitpunkt fällt[2]).

Der Beginn und der Lauf der Vorlegungsfrist, sowie der Verjährung werden durch die Zahlungssperre, d. h. durch ein dem Aussteller und den etwaigen Zahlstellen die Leistung untersagendes Gebot zu Gunsten des Antragstellers gehemmt[3]).

Aufgebot und Kraftloserklärung (Amortisation): Wäre die Schuldverschreibung auf den Inhaber ausschliesslich eine mit einem gewissen Werte ausgestattete Sache, so müsste der Verlust des Papieres den Verlust des in ihm enthaltenen Vermögenswertes und die ungerechtfertigte Bereicherung des Ausstellers um diesen Wert zur Folge haben. Das Papier ist aber eine Urkunde über eine Forderung und die letztere geht mit dem Verlust des Papiers nicht unter, vielmehr kann nach altem und nach neuem bürgerlichen Rechte der Inhaber einer infolge einer Beschädigung oder Verunstaltung nicht mehr umlaufsfähigen Schuldverschreibung — vorausgesetzt, dass ihr wesentlicher Inhalt und ihre Unterscheidungsmerkmale noch mit Sicherheit erkennbar sind[4]) — und ferner

---

[1]) Im Gegensatz zur Verjährung, die im öffentlichen Interesse besteht, deren Normen daher zwingendes Recht sind und die durch Rechtsgeschäft weder festgesetzt noch ausgeschlossen, noch erschwert werden kann, können Ausschlussfristen sowohl durch Gesetz, wie durch Rechtsgeschäft eingeführt werden. Während die Ausschlussfristen durch jegliche Willenserklärung gewahrt werden, lässt die Verjährung nur die Klage und ähnliche Handlungen gelten.

Da die Anwendung der allgemeinen Verjährungsgrundsätze auf Schuldverschreibungen auf den Inhaber zu manchen Schwierigkeiten und Zweifeln führen würde, namentlich in Bezug auf Beginn, Hemmung und Unterbrechung der Verjährung, so hat das B.G.B. zur Herstellung eines möglichst sicheren Rechtszustandes Ausschlussfristen festgesetzt.

[2]) So nach § 801 des B.G.B. — Die Dauer und der Beginn der Vorlegungsfrist können nach § 801 Abs. 4 B.G.B. von dem Aussteller in der Urkunde anders bestimmt werden. Die Verjährung der Zinscoupons war durch Bundesgesetz des Norddeutschen Bundes vom 6. April 1870 in § 5 auf 4 Jahre festgesetzt; durch Reichsgesetz vom 27. Januar 1875 § 2 wurde diese Bestimmung auf eine für die Zwecke der Post und Telegraphenverwaltung aufgenommene Anleihe ausgedehnt; alle späteren Anleihegesetze haben dann wieder auf diesen Paragraphen Bezug genommen.

[3]) Die Hemmung beginnt mit der Stellung des Antrags auf Zahlungssperre; sie endigt mit Erledigung des Aufgebotsverfahrens, und, falls die Zahlungssperre vor der Einleitung des Verfahrens verfügt worden ist, auch dann, wenn seit der Beseitigung des der Einleitung entgegenstehenden Hindernisses 6 Monate verstrichen sind und nicht vorher die Einleitung beantragt worden ist. Siehe B.G.B. § 802 und Z.P.O. § 1019—1022.

[4]) Sind der wesentliche Inhalt und ihre Unterscheidungsmerkmale nicht mehr erkennbar, so ist das Aufgebotsverfahren einzuleiten; handelt es sich um Zinsscheine, so genügt Anzeige des Verlustes nach Massgabe des § 804 des B.G.B.

der letzte Inhaber einer verloren gegangenen Schuldverschreibung von der Reichsschuldenverwaltung die Erteilung einer neuen Urkunde an Stelle der alten verlangen, wenn das beschädigte oder verunstaltete Papier zurückgegeben wird, bezw. wenn die verloren gegangene Urkunde auf Grund eines Aufgebotsverfahrens für kraftlos erklärt (amortisiert) worden ist. Von letzterem sind jedoch die Zinsscheine ausgeschlossen[1]).

Da nach § 13, Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung die prozessrechtlichen Vorschriften aller derjenigen Reichsgesetze, die solche enthalten, durch die Zivilprozessordnung unberührt bleiben, so gelten bezüglich des Aufgebotsverfahrens neben den Bestimmungen der Zivilprozessordnung, soweit sie davon abweichen, die in dem § 6 des Gesetzes vom 9. November 1867 (B.G.Bl. S. 157)[2]) und in dem Gesetz vom 12. Mai 1873 (R.G.Bl. S. 91) enthaltenen reichsgesetzlichen Vorschriften[3]) über das gerichtliche Aufgebotsverfahren und zwar bis zum Inkrafttreten der Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 (d. h. bis zum 22. März 1900); diese hebt jene Gesetze im § 20, Abs. 1 ausdrücklich auf. Von da ab gelten nun ausser den prozessrechtlichen Bestimmungen der Reichsschuldenordnung die Vorschriften der neuen Zivilprozessordnung, durch die das Aufgebotsverfahren im Verhältnis zur alten eine umfangreichere und anderweite Regelung erfahren hat.

Nach § 21 der Reichsschuldenordnung gelten für die vor ihrem Inkrafttreten ausgestellten, auf den Inhaber lautenden Schuldverschreibungen, Zinsscheine und Schatzanweisungen die oben erörterten Vorschriften der §§ 798 bis 805, 806 B.G.B. über Umtausch beschädigter Urkunden, Kraftloserklärung, Verjährung, Ausschlussfristen, Zahlungssperre, Erneuerungsscheine und Umschreibung auf den Namen sowie die unten erwähnten Bestimmungen der Zivilprozessordnung über das Aufgebotsverfahren zum Zwecke der Kraftloserklärung von abhanden gekommenen oder vernichteten Urkunden und der diesbezüglichen §§ 17—19 der Reichsschuldenordnung. Das Gleiche gilt von denjenigen Schuldverschreibungen, Zinsscheinen und Schatzanweisungen, welche zwar nach dem Inkrafttreten der Reichsschuldenordnung, aber auf Grund einer früheren gesetzlichen Ermächtigung ausgegeben werden.

Gemäss § 22 der Reichsschuldenordnung ist ein vor dem Inkrafttreten derselben anhängiges gerichtliches Aufgebotsverfahren zum Zwecke der Kraftloserklärung der auf den Inhaber lautenden Schuldverschreibungen, Zinsscheine und Schatzanweisungen nach den früheren Gesetzen zu erledigen und bestimmen sich hiernach auch die Wirkungen des Verfahrens und der Entscheidung.

Es sollen nun zunächst die diesbezüglichen Vorschriften des früheren Rechts erörtert werden, und alsdann daran anschliessend die Abweichungen des neuen Rechts vom alten Recht.

---

[1]) Diese Ausnahme rechtfertigt sich dadurch, dass diese Papiere meist über kleine Beträge lauten, das Aufgebotsverfahren also einen unverhältnismässig hohen Aufwand darstellen würde. Auch bietet der § 804 Abs. 1 für die Amortisation keinen Ersatz, da der bestimmte Anspruch gemäss § 16 Abs. 2 der Reichsschuldenordnung bezüglich der Zinsscheine ausgeschlossen ist, und zwar ohne dass es der Ausschliessung im Scheine bedürfte.

[2]) Dieser Paragraph bezieht sich auf die in den §§ 1—13 der preussischen Verordnung vom 16. Juli 1819 (Pr. G. S. 157) enthaltenen Vorschriften.

[3]) Hierauf nehmen alle folgenden Anleihegesetze Bezug.

Das Aufgebotsverfahren alten Rechts[1]) hat folgenden Hergang:

Derjenige, dem eine Schuldverschreibung vernichtet worden oder verloren gegangen ist, muss zunächst der Reichsschuldenverwaltung den Verlust oder die Vernichtung anzeigen; wenn ihr hierüber sofort ein völlig genügender Nachweis geliefert worden ist, so dass kein Zweifel mehr über den gänzlichen Verlust oder die Vernichtung herrscht, so kann ohne weiteres Verfahren eine neue Schuldverschreibung von gleichem Werte ausgehändigt werden.

Wenn aber Zweifel darüber herrschen, ob die betreffende Schuldverschreibung ganz und gar verloren gegangen oder vernichtet worden ist, oder wenn von dem letzten Inhaber derselben überhaupt nicht eine solche Art des Verlustes behauptet worden ist, welche es unmöglich macht, dass das angeblich verloren gegangene Papier wieder zum Vorschein kommen kann, so muss ein öffentliches Aufgebot geschehen und ein Amortisationsverfahren durchgeführt werden, bevor eine neue Schuldverschreibung ausgestellt wird. Dasselbe findet in folgender Weise statt:

Zunächst wird der Verlust der Schuldverschreibung im Reichsanzeiger und ferner in je einer gelesenen Zeitung in Leipzig, Frankfurt a. M., Hamburg und Augsburg bekannt gemacht[2]). Die Kosten dieser Bekanntmachung, welche durch die Reichsschuldenverwaltung vollzogen wird, hat derjenige zu tragen, welcher die Ausstellung einer neuen Schuldverschreibung nachsucht.

In jener Bekanntmachung muss der zu amortisierende Schuldschein und der Eigentümer desselben genau bezeichnet werden.

Bis zum Ablauf von sechs Zinszahlungsterminen muss nun gewartet werden, ob sich jemand mit dem angeblich verlorenen oder vernichteten Staatsschuldschein meldet; geschieht dies nicht, so hat die Reichsschuldenverwaltung dies dem Antragsteller auf sein Ersuchen durch ein schriftliches Zeugnis zu bescheinigen.

Auf Grund dieses Zeugnisses und des Nachweises, dass die obenerwähnte Bekanntmachung in der vorgeschriebenen Weise geschehen sei, ist vom Gericht das eigentliche Aufgebot auf diesbezüglichen Antrag zu erlassen; dasselbe muss die Bestimmung enthalten, dass der etwaige Inhaber der Schuldverschreibung sich bis zum Ablauf des achten Zinszahlungstermines zu melden habe, widrigenfalls die endgültige Amortisation desselben eintreten werde. Dieses Aufgebot ist viermal in den genannten Blättern bekannt zu machen und zwar in der Weise, dass von dem Zeitpunkte der letzten Bekanntmachung an bis zum achten Zinstermine ein Zwischenraum von wenigstens 3 Monaten bleibt.

Wenn auch daraufhin die Schuldverschreibung nicht zum Vorschein gekommen ist, so ist vom Gericht das Amortisationserkenntnis auszufertigen und an öffentlicher Gerichtstafel anzuschlagen. Vor der Ausfertigung desselben muss jedoch in jedem Fall ein schriftliches Zeugnis von der Reichsschuldenverwaltung beigebracht werden des Inhalts, dass sich bis zum Ablaufe des achten Zinszahlungstermins niemand mit der angeblich verlorenen oder ver-

[1]) Alte Z.P.O. § 823—850; Bundesgesetz vom 9. November 1867 (B.G.Bl. S. 197) § 6; Preussische Verordnung vom 16. Juli 1819 (Pr. G.S. S. 157) § 1—13, Reichsgesetz vom 12. Mai 1873 (R.G.Bl. S. 91).

[2]) Beigefügt durch Gesetz vom 12. Mai 1873 (R.G.Bl. S. 94) § 5.

nichteten Reichsschuldverschreibung gemeldet habe; und ferner muss zwischen der ersten durch die Reichsschuldenverwaltung in den genannten Blättern bewirkten Bekanntmachung und der Ausfertigung des Amortisationserkenntnisses derjenige Termin eingetreten sein, an welchem die Schuldverschreibung zur Empfangnahme neuer Zinscoupons hätte vorgezeigt werden müssen. Wenn das Amortisationserkenntnis innerhalb 4 Wochen seit Anschlag an öffentlicher Gerichtstafel nicht angefochten wird, so wird es rechtskräftig. Der Inhalt desselben wird dann in den genannten Blättern bekannt gemacht.

Auf Grund eines auf diese Weise rechtskräftig gewordenen Amortisationserkenntnisses stellt die Reichsschuldenverwaltung den Beteiligten eine neue Schuldverschreibung aus und zwar mit den zu dem amortisierten Dokumente gehörenden bis dahin noch nicht ausgehändigten Zinscoupons.

Wenn dagegen Zinscoupons verloren gegangen oder vernichtet worden sind, so ist ein öffentliches Aufgebot und ein gerichtliches Amortisationsverfahren nicht statthaft, ebensowenig eine Klage auf Zustellung anderer Coupons an Stelle der verlorenen oder vernichteten. Die Reichsschuldenverwaltung kann jedoch bei überzeugendem Nachweise, dass der Verlust der Zinscoupons auf solche Weise erfolgt ist, dass sie nicht wieder zum Vorschein kommen können, den Beteiligten neue Zinscoupons aushändigen. Doch bleibt es lediglich dem freien Ermessen der Reichsschuldenverwaltung überlassen[1]).

Wenn sich die zu amortisierende Schuldverschreibung auf eine unverzinsliche oder bereits abgelegte Finanzschuld des Reiches bezieht, so findet das oben erörterte Verfahren gleichfalls Anwendung, jedoch in abgekürzter Weise. Die Bekanntmachung durch die Reichsschuldenverwaltung fällt nämlich weg und es wird nur ein gerichtliches Aufgebot vollzogen auf Grund eines schriftlichen Zeugnisses jener Behörde darüber, dass die durch die verloren gegangene Urkunde verbriefte Schuld in ihren Büchern oder Etats noch offen stehe. Der Aufgebotstermin wird mit zwölfmonatlicher Frist anberaumt; nach Ablauf derselben, d. h. nach erfolglosem Aufgebot hat die Reichsschuldenverwaltung unter Wiederholung jenes Zeugnisses zu bescheinigen, dass die Urkunde auch jetzt noch nicht zum Vorschein gekommen sei, worauf ohne weiteres das Amortisationserkenntnis erlassen wird. Eine neue Ausfertigung der Schuldverschreibung auf Grund des Erkenntnisses an Stelle der amortisierten Schuldverschreibung erfolgt jedoch nicht, wenn die Verbriefung des bezüglichen Teiles der Reichsschuld bereits geschlossen ist.

Die Reichsschuldenverwaltung hat die mit dem Atteste der Rechtskraft versehene Ausfertigung des Amortisationserkenntnisses bei ihren Akten aufzubewahren, von dieser eine beglaubigte Abschrift zu fertigen und der letzteren ein Anerkenntnis der durch die amortisierte Urkunde verbrieften Forderung beizufügen. In dieses Anerkenntnis ist möglichst der vollständige Inhalt der amortisierten Urkunde und die Erklärung aufzunehmen, dass die Zahlung des Kapitals und soweit der Gläubiger Zinsen zu fordern berechtigt ist, auch diese von seiten der Reichsschuldenverwaltung an den Inhaber des Anerkenntnisses ohne weitere Legitimation desselben mit voller Wirkung geschehen werde.

---

[1]) Dies gilt sowohl nach altem wie nach neuem Recht, bezüglich des letzteren vgl. § 16 Abs. 2—3 der Reichsschuldenordnung und oben S. 35 Anm. 2.

Die Abweichungen des neuen Rechts[1]) von den Vorschriften des alten Rechts über Aufgebot und Kraftloserklärung sind im wesentlichen folgende:

Für das Aufgebotsverfahren zum Zwecke der Kraftloserklärung einer auf den Inhaber lautenden Schuldverschreibung oder Schatzanweisung ist dasjenige Amtsgericht ausschliesslich zuständig, in dessen Bezirk die Reichsschuldenverwaltung ihren Sitz hat. Doch kann die Anwendung dieser Bestimmung durch Anordnung des Reichskanzlers für einzelne Teile einer Anleihe im voraus ausgeschlossen werden. Ueber die Ausführung einer solchen Anordnung muss dann der Reichskanzler dem Reichstage, wenn er versammelt ist, sofort, andernfalls bei dessen nächster Zusammenkunft Rechenschaft ablegen.

Wenn eine Schuldverschreibung oder Schatzanweisung für kraftlos erklärt werden soll, so muss die öffentliche Bekanntmachung des Aufgebots und des Ausschlussurteils durch Anheftung an die Gerichtstafel in dem Lokal der Berliner Börse, sowie durch dreimalige Einrückung in den deutschen Reichsanzeiger und dasjenige Blatt, welches für den Sitz jenes Amtsgerichts zur Veröffentlichung der amtlichen Bekanntmachungen bestimmt ist, und ferner durch einmalige Einrückung in eine in Hamburg, eine in Leipzig, eine in Frankfurt a. M. und eine in München[2]) erscheinende Zeitung erfolgen[3]).

Die Reichsschuldenverwaltung hat jährlich amtliche Listen der im abgelaufenen Rechnungsjahre für kraftlos erklärten Schuldverschreibungen und Schatzanweisungen durch den deutschen Reichsanzeiger und die vier letztgenannten Zeitungen sowie durch Aushang auf den Börsen in Berlin, Hamburg, Frankfurt a. M., Leipzig und München zu veröffentlichen. Es kann jedoch die Reichsschuldenverwaltung noch andere Veröffentlichungen veranlassen[4]).

Abgesehen von den soeben erörterten beiden gesetzlich geregelten Punkten über Verjährung sowie über Aufgebot und Amortisation, beruhen die Rechte der Gläubiger auf Vertrag — dem Emissions- oder Begebungsvertrag — nicht auf Gesetz, wenngleich der Inhalt der Verträge durch Gesetz für den Reichskanzler wegen des finanziellen Staatsinteresses fest vorgeschrieben ist.

Die Begebung oder Emission, d. h. die Art der Ausführung der Anleihen ist ausser in finanzieller auch in privatrechtlicher Beziehung von besonderer Wichtigkeit. Früher wurde dieselbe gewöhnlich in folgender Weise ausgeführt: es wurde eine Hauptobligation (mit Pfand oder Hypothekenverschreibung) für einen dritten ausgestellt, welcher entweder Selbstverleiher oder Mandatar war; der dritte konnte ein Bankier oder ein Konsortium sein, die Hauptobligation wurde in Teilbeträge, d. h. in Partialobligationen zerlegt. Heutzutage geschieht die Begebung in der Regel in der Art, dass nur einzelne Schuldverschreibungen über gewisse Kapitalbeträge, Zinsappoints oder über Rentenbeträge nebst Coupons ausgegeben werden. Die Begebung erfolgt entweder durch den Staat selbst oder durch eine Mittelsperson. Die Emission kann darnach hauptsächlich in folgenden Arten ausgeführt werden:

---

[1]) Neue Z.P.O. §§ 946—1024, insbesondere 1009—1017; Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 (R.G.Bl. S. 129) § 17—19.

[2]) Die neue Reichsschuldenordnung hat statt Augsburg München bestimmt.

[3]) Die Bestimmung und die Veröffentlichung der letztgenannten vier Zeitungen im deutschen Reichsanzeiger sind jährlich durch den Reichskanzler zu veranlassen.

[4]) Vgl. im übrigen die Bestimmungen der Z.P.O. über Aufgebotsverfahren.

1. Freihändiger Verkauf der Schuldverschreibungen seitens der Finanzverwaltung, direkt oder indirekt, und zwar in letzterem Falle durch Vermittelung eines Bankinstitutes. Diese Art der Begebung ist nur bei gutem Geldmarkt und bei Befriedigung von Geldbedürfnissen am Platze, die nicht sehr dringlicher Natur und nicht allzu gross sind. Auf diese Weise lassen sich meistens nur geringe Beträge unterbringen.

2. Volksanleihen vermittelst öffentlicher Subskription. Der Inhalt des Vertragsverhältnisses zwischen dem Reich und dem Subskribenten wird durch die veröffentlichten Bedingungen festgesetzt. Diese Art der Begebung richtet sich an die Gesamtheit des Volkes und ist namentlich in Zeiten patriotischer Erhebung empfehlenswert [1]).

3. Börsenanleihen. Die Begebung geschieht durch Uebernahme eines bestimmten grösseren Anleihebetrages seitens des Darleihers — gewöhnlich eines Konsortiums — auf Grund eines Vertrages, der sehr verschiedene Modalitäten aufweisen kann. Meistens besteht darin für den Anleiher die Pflicht, eine Kaution zu bestellen und den Anleihepreis in bestimmten Terminen gegen Aushändigung der Schuldtitel (oder Interimsscheine) zu zahlen. Die letzteren vertreibt er unter der Hand oder an der Börse oder durch selbst bewirkte öffentliche Subskription; zu dieser kann er im Begebungsvertrage verpflichtet worden sein, um im öffentlichen Interesse die Beteiligung des Gesamtpublikums zu bewirken.

Als besondere Art der Börsenanleihe sind die Anleihen im Wege öffentlicher Submission zu erwähnen; es ist das ein Verding an den Bestbietenden und zwar in der Regel an ein Konsortium [2]).

Die Schuldurkunden werden regelmässig auf den Inhaber ausgestellt; doch ist nach dem Vorbilde des preussischen Gesetzes vom 20. Juli 1883 durch Reichsgesetz vom 31. Mai 1891 (R.G.Bl. S. 321) ein Reichsschuldbuch eingerichtet worden [3]), in welches sich die Gläubiger mit ihren Forderungen gegen Einlieferung der Reichsschuldverschreibungen eintragen lassen können. Durch die Eintragung werden die als Inhaberpapiere ausgegebenen Schuldurkunden zu Buchschulden gemacht, welche auf den Namen eines bestimmten Gläubigers lauten. Wenn der als Gläubiger der Buchschuld ausgewiesene die letztere wieder in eine Inhaberschuld umwandeln will, so geschieht dies auf seinen Antrag durch Löschung der eingetragenen Forderung und durch Verabfolgung von Schuldverschreibungen zu gleichem Nennwerte und Zinssatze, zu deren Anfertigung die Reichsschuldenverwaltung durch obiges Gesetz speziell befugt ist [4]) [5]). Die Führung des Reichsschuldbuches ist der Reichsschuldenverwaltung übertragen.

---

[1]) So in Deutschland 1870.

[2]) Welche Art der Begebung für das Deutsche Reich am vorteilhaftesten ist, richtet sich nach den jeweiligen Verhältnissen auf politischem und wirtschaftlichem Gebiete.

[3]) Vgl. auch die kaiserl. Verordnung vom 24. Januar 1892 (R.G.Bl. 303). Dazu die Verh. des Reichstags 8. Leg.-Per. I. Sess. 1890/91, Drucks. Nr. 421. Diese Einrichtung, deren Vorbild sich im preussischen Gesetz vom 20. Juli 1883 findet, wurde vom Abgeordneten Scipio angeregt, Verh. des Reichstags 7. Leg.-Per. V. Sess. 1889/90, Stenogr. Ber. S. 955. Sitzung vom 10. Januar 1890.

[4]) Vgl. § 6 Abs. 3 des Gesetzes vom 31. Mai 1891.

[5]) Ueber das Ganze vgl. Zeller, Artikel „Reichsschuldenbuch", in v. Stengels Wörterbuch. Erg.-Bd I, S. 75 ff., II, S. 193 ff.

dd) Die verwaltungsrechtlichen Grundsätze.

Die Verwaltung und Kontrolle der Reichsschulden knüpfen an diejenige der Schulden des preussischen Staates an.

Bis zum Erlass eines definitiven Gesetzes über die Bundesschuldenverwaltung ist die Verwaltung der Reichsschulden der preussischen Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der Bezeichnung „Reichsschuldenverwaltung" übertragen, indem die obere Leitung dem Reichskanzler insoweit zusteht, als dies mit der der Reichsschuldenverwaltung beigelegten Unabhängigkeit vereinbar ist[1]). Für die Verwaltung sind die Vorschriften des oben erwähnten preussischen Gesetzes vom 24. Februar 1850 (G.S. S. 57) massgebend. Die Funktionen und die Verantwortlichkeit der Reichsschuldenverwaltung sind die nämlichen, wie die nach diesem Gesetze der preussischen Hauptverwaltung der Staatsschulden überwiesenen. Die sich aus § 6 des genannten Gesetzes ergebende unbedingte Verantwortlichkeit der Reichsschuldenverwaltung erstreckt sich nach § 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1868 — wie auch nach neueren preussischen Gesetzen ausdrücklich gesagt ist — auch darauf, dass eine Umwandlung der Schuldverschreibungen nur auf Grund eines sie anordnenden oder sie zulassenden Gesetzes nach Bewilligung der erforderlichen Mittel vorgenommen wird. Der Präsident und die Mitglieder der preussischen Hauptverwaltung der Staatsschulden haben zu Protokoll zu erklären, dass sie den von ihnen gemäss § 9 des preussischen Gesetzes vom 28. Januar 1879 geleisteten Eid auch für die durch bundes- oder reichsgesetzliche Bestimmungen ihnen übertragene Verwaltung der Reichsschulden als massgebend anerkennen[2]).

Die dem Reichskanzler obliegenden Geschäfte der Finanzverwaltung werden von dem ihm unterstellten Reichsschatzamt ausgeübt.

Analog der preussischen Einrichtung besitzt die Reichsschuldenverwaltung aber der Finanzverwaltung des Reiches, dem Schatzamt, gegenüber völlige Selbständigkeit. Sie ist unbedingt und allein verantwortlich für die im Gesetz bezeichneten Funktionen. Nur soweit diese nicht in Betracht kommen, hat die Reichsschuldenverwaltung Anweisungen des Reichskanzlers bezw. Reichsschatzsekretärs Folge zu leisten, indem sie der „oberen Leitung" des Reichskanzlers unterstellt ist.

Die Kontrolle über die Reichsschuldenverwaltung liegt der Reichsschuldenkommission ob.

Die Vorschriften über die Zusammensetzung, Wahl und Vereidigung der Mitglieder der Reichsschuldenkommission, über ihre Geschäftsverbindung mit der Reichsschuldenverwaltung sind den diesbezüglichen preussischen Bestimmungen nachgebildet.

Die Reichsschuldenkommission bestand bis zum Inkrafttreten der Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 aus folgenden sieben Mitgliedern: drei Mitgliedern des Bundesrats und zwar dem Vorsitzenden des Ausschusses für Rechnungswesen und zwei durch das Plenum zu wählenden Mitgliedern desselben

[1]) Preussen empfängt dafür vom Reich eine Vergütung als Beitrag zu den Kosten dieser Behörde.

[2]) Dieses Protokoll ist dem Bundesrat und dem Reichstag vorzulegen.

Ausschusses; ferner drei vom Reichstag gewählten Mitgliedern desselben und dem Präsidenten der Rechnungsbehörde des Deutschen Reiches, bis zu deren Errichtung jedoch dem Chefpräsidenten der preussischen Oberrechnungskammer[1]).

Seit Geltung der Reichsschuldenordnung dagegen besteht die Reichsschuldenkommission aus dreizehn Mitgliedern, nämlich aus sechs Bevollmächtigten oder stellvertretenden Bevollmächtigten zum Bundesrat und zwar aus dem jedesmaligen Vorsitzenden des Ausschusses für das Rechnungswesen oder einem Stellvertreter desselben und fünf Mitgliedern des Ausschusses, ferner aus sechs Mitgliedern des Reichstages und endlich bis zur Errichtung einer eigenen Rechnungsbehörde für das Deutsche Reich aus dem Chefpräsidenten der preussischen Oberrechnungskammer in seiner gleichzeitigen Eigenschaft als Chefpräsident des Rechnungshofes für das Deutsche Reich[2]). Die der Reichsschuldenkommission angehörenden Mitglieder des Bundesrats werden jährlich von demselben aus den Mitgliedern des Ausschusses für das Rechnungswesen, die aus dem Reichstage zu der Reichsschuldenkommission zu entsendenden Mitglieder von diesem für die Dauer der Legislaturperiode mit Stimmenmehrheit gewählt. Scheidet vor dem Ablaufe dieser Fristen ein Mitglied der Reichsschuldenkommission aus dem Bundesrat oder aus dem Reichstage aus, so endigt damit auch seine Mitgliedschaft in der Kommission. Die Verpflichtung der Mitglieder der Reichsschuldenkommission erlischt erst mit dem Eintritt ihrer Nachfolger in die Kommission, einerlei, ob das betreffende Mitglied durch den Ablauf der gesetzlichen Fristen oder durch Ausscheiden aus dem Bundesrate oder Reichstag vor Ablauf der gesetzlichen Fristen seine Mitgliedschaft zur Reichsschuldenkommission verliert.

Den Vorsitz in der Kommission führt der Vorsitzende des Bundesratsausschusses für das Rechnungswesen oder sein Stellvertreter und, wenn diese verhindert sind, ein anderes dem Bundesrat angehörendes Mitglied der Kommission. Die Entscheidung bei Beschlüssen erfolgt durch Stimmenmehrheit, mit Stichentscheid des Vorsitzenden; zur Beschlussfähigkeit ist jedoch die Anwesenheit von mindestens fünf Mitgliedern erforderlich.

Die Reichsschuldenkommission ist die Aufsichtsbehörde über die Reichsschuldenverwaltung; sie übt die fortlaufende Kontrolle aus über die der letzteren Behörde unter eigener Verantwortlichkeit übertragenen Geschäfte. Dieselbe erhält von der Reichsschuldenverwaltung alle Monats- und Jahresabschlüsse über Verzinsung und Tilgung von Reichsschulden und hat nach Ermessen, mindestens aber einmal halbjährlich Revisionen bei den ihr unterstellten Behörden vorzunehmen. Sie ist befugt über alles, was den Bestand, die Verzinsung und Tilgung der Reichsschulden, sowie die Verwaltung der hierfür überwiesenen Fonds betrifft, von der Reichsschuldenverwaltung Auskunft zu erfordern, sowie derselben ihre Bemerkungen und Ansichten zur Beschlussnahme mitzuteilen.

Die Reichsschuldenkommission hat dem Bundesrate und dem Reichstage gegenüber dieselben Verpflichtungen, welche der preussischen Staatsschulden-

---

[1]) Vgl. Gesetz vom 19. Juni 1868 (B.G.Bl. S. 339).

[2]) Der Chefpräsident ist für die ihm durch die Reichsschuldenordnung vorläufig übertragenen Verpflichtungen besonders zu beeidigen.

kommission den beiden Häusern des preussischen Landtages gegenüber obliegen. Sie hat alljährlich dem Bundesrat und dem Reichstag über ihre Thätigkeit Bericht zu erstatten, insbesondere auch einen Generalbericht über den Stand des Reichsschuldenwesens zu liefern.

Die eingelösten verzinslichen Schulddokumente werden jährlich nach Rechnungsschluss von der Reichsschuldenverwaltung und der Reichsschuldenkommission in gemeinschaftlichen Verschluss genommen, öffentlich bekannt gemacht und nach Abschluss des Dechargeverfahrens von Kommissarien der beiden Behörden durch Feuer vernichtet.

In allen Anleihegesetzen des Reiches ist vorgeschrieben, dass über die Ausführung derselben dem Reichstage bei dessen nächster Zusammenkunft Rechenschaft zu geben ist[1]).

e) Reichsgarantien.

Ebenso wie die Aufnahme einer Anleihe kann auch die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches nur auf Grund eines Gesetzes geschehen, und von beiden Arten von Rechtsgeschäften gelten die oben dargestellten verfassungsrechtlichen Grundsätze gleichmässig.

Unter Reichsgarantien sind nicht zu verstehen Garantieversprechen, die im ordentlichen Geschäftsgange vom Reiche, z. B. in dessen Eigenschaft als Eisenbahnfiskus für Innehaltung der Lieferungsfristen, übernommen werden, sondern solche, in denen Garantie für die Rentabilität eines dem Reiche fremden (von ihm selbst nicht betriebenen) Unternehmens geleistet wird.

Garantien kommen namentlich bei Verkehrsunternehmungen, insbesondere bei Eisenbahnen und Dampfschiffen vor. Sie enthalten entweder die Uebernahme des wirtschaftlichen Risikos für ein bestimmtes Unternehmen gegenüber dem Unternehmer oder die Haftung für wirtschaftliche Verpflichtungen eines bestimmten Rechtssubjekts gegenüber anderen Personen. Erstere, namentlich die Zinsen- und Dividenden-Garantien gegenüber Aktiengesellschaften, charakterisieren sich als Rechtsgeschäfte eigentümlicher Art, welche sich den sonstigen privatrechtlichen Vertragskategorien nicht unterordnen lassen (Garantieverträge); letztere, insbesondere die Garantien für Anleihen anderer Rechtssubjekte, namentlich für Prioritätsobligationen der Aktiengesellschaften, fallen unter den Begriff der Bürgschaft. Mit der Verstaatlichung des Eisenbahnwesens haben die Garantien in Deutschland an praktischer Bedeutung sehr verloren.

An Garantien sind vom Deutschen Reiche übernommen worden:

1. Die gemeinsam mit England, Frankreich und Oesterreich seitens des Norddeutschen Bundes gegenüber den Gläubigern solidarisch übernommene Garantie für eine von der europäischen Donaudampfschiffahrtskommission behufs Regulierung des Sulinaarmes der Donaumündungen kontrahierte und in 13 Jahren zu amortisierende Anleihe[2]).

---

[1]) Gesetz vom 27. Januar 1875 (R.G.Bl. S. 19) § 5. In den späteren Anleihegesetzen Bezug genommen.

[2]) Durch Bundesgesetz vom 11. Juni 1868 (Bundesgesetzbl. v. 1869, S. 33 ff.). Das Deutsche Reich hat als Rechtsnachfolger des Norddeutschen Bundes mit seiner Entstehung diese Garantie auf sich übernommen.

2. Die gemeinsam mit Grossbritannien, Frankreich, Oesterreich-Ungarn, Russland und der Türkei durch Uebereinkunft vom 18. März 1885 solidarisch übernommene Garantie für eine ägyptische Anleihe im Effektivbetrage von 9 Mill. Pfd. Sterl. teils zur Regelung der Alexandrien-Entschädigung, teils zur Ordnung der Finanzen und zur Bestreitung ausserordentlicher Ausgaben [1] [2]).

3. Die Bürgschaft für die anteilmässigen Kosten, welche durch Einrichtung einer anderweiten Rechtspflege in Samoa entstehen [3]).

Eine Zahlung aus diesen Bürgschaften hat das Reich bisher nicht zu leisten gebraucht.

---

[1]) Durch Reichsgesetz vom 14. November 1886 (R.G.Bl. S. 301) genehmigt.

[2]) Auf Grund dieser Garantie hat Deutschland mit den übrigen Staaten eine gemeinsame Verwaltung in Aegypten eingesetzt.

[3]) Durch Reichsgesetz vom 6. Juli 1890 (R.G.Bl. S. 139).